

Regeringens proposition

1997/98:136

Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst

Prop.
1997/98:136

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

Göran Persson

Erik Åsbrink
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lägger regeringen fram riktlinjerna för regeringens fortsatta arbete med att utveckla den statliga förvaltningen. Regeringens mål är att den svenska statsförvaltningen skall, med höga krav på rätts-säkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas fulla förtroende. Statsförvaltningen skall ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet.

Regeringen kommer att ägna ökad uppmärksamhet åt kompetens- och utbildningsfrågor i syfte att stimulera myndigheternas kompetensförsörjning och främja kvalitetsarbete inom förvaltningen. En särskild myndighet inrättas för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom statsförvaltningen. EU-medlemskapets betydelse för regelförenklingsarbetet ses över. Regeringen fortsätter arbetet med att anpassa och effektivisera förvaltningen med stöd av informationsteknik.

I propositionen läggs förslag fram om myndigheternas ledningsformer och om principer för uttaget av avgifter för tillhandahållande av information i elektronisk form.

En lag föreslås om det statliga personadressregistret. Vidare föreslås ändringar i lagen (1995:743) om aviseringsregister.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om det statliga personadressregistret.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister.....	7
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Bakgrund.....	11
5	En statsförvaltning med hög kvalitet.....	13
5.1	En förvaltning för medborgarna.....	13
5.2	En förvaltning för det internationella samarbetet.....	15
5.3	Hur en bra förvaltning blir bättre.....	16
5.3.1	Riktlinjer.....	16
5.3.2	Ett handlingsprogram.....	18
6	Kvalitet, kompetens och etik.....	19
6.1	Medborgarna har rätt till en hög kvalitet.....	19
6.2	Kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning.....	20
6.3	Statstjänstemännens roll och ansvar.....	25
6.4	Bättre beslutsunderlag.....	27
6.5	Enklare och begripligare regler.....	29
7	Styrning och ledning.....	34
7.1	Organisering.....	34
7.1.1	Principer för organisering av stats- förvaltningen.....	34
7.1.2	Renodlad användning av nämnd- myndigheter.....	38
7.1.3	Effektivare statlig inköpssamordning.....	41
7.2	Resultatstyrningen utvecklas.....	42
7.3	En tydlig och effektiv statlig tillsyn.....	45
7.4	Verksamhetsanpassad myndighetsledning.....	47
7.5	Kvalitet i chefsförsörjningen.....	49
8	Informationsförsörjning.....	54
8.1	Informationsteknikens användning.....	54
8.2	En IT-infrastruktur är en förutsättning.....	56
8.2.1	Infrastruktur.....	56
8.2.2	Säker kommunikation mellan myndigheter....	57
8.2.3	Självbetjäning med hjälp av ny teknik.....	59
8.3	Grunddata i samhällets tjänst.....	60
8.3.1	Det offentliga åtagandet.....	60
8.3.2	Definition av grunddata.....	61
8.3.3	Styrning och samordning.....	62
8.3.4	Prissättning och finansiering.....	63
8.4	Det statliga person- och adressregistret m.m.....	65
8.4.1	Registerlagstiftningen.....	65
8.4.1.1	Inledning.....	65

8.4.1.2	Det statliga person- och adressregistret (SPAR)	65
8.4.1.3	Aviseringsregistret	67
8.4.1.4	Dataskyddsdirektivet och personuppgifts- lagen	68
8.4.2	Utgångspunkter för regeringens förslag.....	70
8.4.2.1	Det offentliga åtagandet - SPAR.....	70
8.4.2.2	Lagreglering av SPAR	73
8.4.2.3	Aviseringsregistret	74
8.4.3	Författningskommentar	76
8.4.3.1	Förslag till lag om det statliga .. personadressregistret.....	76
8.4.3.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:743) .. om aviseringsregister	78
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet I medborgarnas tjänst (SOU 1997: 57).....	80
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser (SOU 1997: 57)	89
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (SOU 1997: 130)	90
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser (Statskontoret 1997:7 A och B).....	91
Bilaga 5	Sammanfattning av betänkandet Grunddata – i samhällets tjänst (SOU 1997:146).....	92
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser (SOU 1997:146)	94
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag.....	95
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	97
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998.....	100
	Rättsdatablad.....	101

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1997/98: 136

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om det statliga personadressregistret
2. lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister

dels godkänner vad regeringen föreslår om

3. verksamhetsanpassad myndighetsledning (avsnitt 7.4)
4. uttag av avgifter för information i elektronisk form (avsnitt 8.3.4)

2.1 Förslag till lag om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § För de ändamål som anges i 3 § skall det med hjälp av automatiserad behandling föras ett statligt personadressregister (SPAR). Registret får användas av myndigheter och enskilda.

2 § När personuppgifter behandlas i SPAR gäller personuppgiftslagen (1998:000), om inte avvikande bestämmelser meddelas i denna lag. De beteckningar som används i denna lag har samma betydelse som i 3 § personuppgiftslagen.

Registerändamål

3 § Uppgifterna i SPAR får behandlas för att

1. aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter,
2. ta ut uppgifter om namn och adress genom urvalsdragning för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet.

Registerinnehåll

4 § SPAR får innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet. För sådana personer får följande anges:

1. namn,
2. personnummer,
3. adress,
4. folkbokföringsort,
5. födelsehemort,
6. svenskt medborgarskap,
7. make eller vårdnadshavare,
8. avregistrering från folkbokföringen på grund av dödsfall, med angivande av tidpunkt, eller avregistrering av annan anledning,
9. summan av taxerad förvärvsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst noll kronor,
10. beskattningsbar förmögenhet,
11. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet),
12. taxeringsvärde för småhusenhet.

På begäran av en registrerad skall det i SPAR också anges att uppgifter om denne inte får behandlas vid urvalsdragningar enligt 3 § 2 för direktreklam.

5 § Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1-8 hämtas in från Prop. 1997/98: 136 aviseringsregistret enligt lagen (1995:743) om aviseringsregister. Övriga uppgifter som avses i 4 § första stycket hämtas in från det centrala skatteregistret och register för fastighetstaxering.

Utlämnande av uppgifter

6 § En enskild som begär att en myndighet skall lämna ut personuppgifter för ändamål som avses i 3 § skall hänvisas till SPAR, om inte annat följer av lag eller förordning.

7 § Uppgifter från det centrala skatteregistret och register för fastighetstaxering får i elektronisk form endast lämnas ut till polismyndigheter och tullmyndigheter.

Regeringen får föreskriva om ytterligare begränsningar när det gäller utlämnande av uppgifter i elektronisk form.

Sökbegrepp

8 § Regeringen får föreskriva om begränsningar av sökbegreppen för SPAR.

Rättelse och skadestånd

9 § Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:000) om rättelse och skadestånd gäller även vid behandling av personuppgifter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 24 oktober 1998.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister

Härigenom föreskrivs att 2 och 6 §§ lagen (1995:743) om aviseringsregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Aviseringsregistret får användas av en myndighet för

1. aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter i personregister som myndigheten är registeransvarig för,
2. komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt,
3. uttag av urval av personuppgifter.

Regeringen får föreskriva att registret får användas för ändamål som avses i första stycket 3 även av annan än myndighet.

Regeringen får föreskriva att registret får användas för ändamål som avses i första stycket även av annan än myndighet.

6 §¹

Uppgift i aviseringsregistret som enligt lag eller förordning får registreras även i annat register får lämnas ut till den registeransvarige i form av utskrift eller på medium för automatisk databehandling. Uppgift som inte enligt lag eller förordning får registreras i det andra registret får lämnas ut till den registeransvarige på medium för automatisk databehandling om det följer av lag eller förordning eller om regeringen har medgett det.

En myndighet får ha terminalåtkomst till aviseringsregistret i fråga om uppgift om personnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. Regeringen får föreskriva om terminalåtkomst även till annan uppgift i registret.

En myndighet får ha terminalåtkomst till aviseringsregistret i fråga om uppgift om personnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. Regeringen får föreskriva om terminalåtkomst även *för annan än myndighet eller om sådan åtkomst till annan uppgift i registret än som nyss sagts.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

¹ Senaste lydelse 1996:1234.

Flera avsnitt i denna proposition innehåller redovisningar och bedömningar som inte leder fram till något förslag till riksdagsbeslut. Dessa avsnitt skulle därför kunna ha lagts fram för riksdagen i form av en skrivelse och inte en proposition. Det finns emellertid ett sådant samband mellan de olika frågor som tas upp att det är en fördel att kunna föra samman dem till en helhet. Regeringen har därför valt att ta upp alla frågorna i en proposition.

Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande m.m.

Regeringen har under de senaste åren haft en hög ambition att ompröva, utvärdera och utveckla den statliga förvaltningen. Regeringen beslutade i juni 1995 att tillkalla en kommission med uppdrag att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas. Den förvaltningspolitiska kommissionen överlämnade i mars 1997 sitt betänkande I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning över remissyttrandena är publicerad i form av en departementspromemoria (Ds 1998:11). Kommissionen har även publicerat delbetänkanden.

Regeringen tar i detta ärende upp Förvaltningspolitiska kommissionens förslag och överväganden avseende verksamhetsformer för statlig verksamhet, förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ingå avtal och delta i bolagsbildningar, resultatstyrning, statlig tillsyn, utvärdering av statlig verksamhet, olika former av samverkan, informationsteknikens användning, förvaltningsmyndigheternas ledningsform, chefsförsörjning, statstjänstemannarollen, särskild rättslig reglering för den offentliga tjänsten och utbildning för statstjänst. Förvaltningspolitiska kommissionen föreslår att en generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut slås fast. Regeringen har i propositionen Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut, m.m. (prop. 1997/98:101) behandlat detta förslag. I propositionen föreslås att det i förvaltningslagen (1986:223) införs en huvudregel av innebörd att om det i författning saknas föreskrifter om överklaganden av förvaltningsbeslut får sådana beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Övriga förslag av Förvaltningspolitiska kommissionen, bl.a. när det gäller insyn i statliga företag, bereds i andra sammanhang.

Genom beslut den 24 april 1997 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga och föreslå ett system för statlig inköpssamordning. Utredningen lade i september 1997 fram betänkandet Effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130). Betänkandet har remissbehandlats.

En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi97/2906).

Genom beslut den 10 oktober 1996 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utreda nämndmyndigheternas organisation. Statskontoret lade i september 1997 fram rapporten Statens nämndmyndigheter (1997:7A och B). Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi97/2746).

Utöver nämnda utredningar har förstuden Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning, utförd av Justitiekanslern på regeringens uppdrag, utgjort underlag för propositionen. Rapporten överlämnades till regeringen i februari 1997.

Grunddatabasutredningen m.m.

Som ett led i arbetet med att utveckla statens informationsförsörjning bemyndigade regeringen i maj 1996 chefen för finansdepartementet, statsrådet Erik Åsbrink, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga hur vissa databasers tillgänglighet, service och kvalitet kan förbättras. Utredningen som antog namnet Grunddatabasutredningen överlämnade i oktober 1997 sitt betänkande Grunddata – i samhällets tjänst (SOU 1997:146). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 5*. I betänkandet lämnas bl.a. förslag beträffande den fortsatta verksamheten med det statliga person- och adressregistret (SPAR). Vidare föreslås att aviseringsregistret i vissa fall öppnas för verksamheter utanför staten. Betänkandet har remissbehandlats. I *bilaga 6* finns en förteckning över de remissinstanser som har yttrat sig. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi97/3161).

Därutöver har följande utredningar utgjort underlag för avsnitt 8.3 Grunddata - i samhällets tjänst:

Toppleदारforums och Arbetsmarknadsstyrelsens rapport Spelregler för samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting kring elektronisk informationsförsörjning (1995).

Riksrevisionsverkets rapport Principer för prissättning av informationstjänster (RRV 1995:64). Rapporten har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr 94/293).

Reggit-gruppens rapport Samhällets försörjning med grundläggande geografiska data (In1995:C/97-1, dnr In97/114/PL).

Reggit-gruppens rapport Grundläggande geografiska data - prissättning, finansiering och fortsatt samordningsverksamhet (M 1995:C/97-16). Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Inrikesdepartementet (dnr 97/114/PL).

Rapport från projektet PilotGIS Geografisk informationssystem för fysisk planering (dnr In97/1582/LS).

Toppleदारforums och Riksskatteverkets rapport Informationskvalitet i offentlig verksamhet (1997).

Regeringen beslutade den 19 februari 1998 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*.

Regeringen har i propositionen i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 8.4.2.2 och i författningskommentaren till de lagförslag som Lagrådet lämnat synpunkter på.

Under de senaste 20 åren har den svenska statsförvaltningen genomgått stora förändringar vad gäller bl.a. organisation, struktur och principer för styrning. Under 1990-talets första hälft ökade förändringstakten men har under de senaste åren avtagit.

Sedan år 1990 har cirka 160 myndigheter avvecklats och cirka 100 nya bildats. Flera av affärsverken och annan statlig affärsverksamhet har bolagiserats. Drygt 52 000 statsanställda har sagts upp. En viktig princip har varit att skilja mellan förvaltning och rättskipning. Andra förändringar i statsförvaltningen som varit framträdande är förändrade arbetsuppgifter för statsanställda och ändrad verksamhetsinriktning för många myndigheter.

I syfte att skärpa kontrollen av budgetutvecklingen har flera institutionella förändringar av budgetprocessen genomförts. Den mest genomgripande förändringen är införandet av ett tak för de offentliga utgifterna.

Det statliga åtagandet har genomgått systematiska omprövningar. Det har bl.a. resulterat i att statliga monopolmarknader har öppnats upp för konkurrens och att myndigheter numera upphandlar flera tjänster i konkurrens.

Statsförvaltningen har i stor utsträckning påverkats av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Den svenska statsförvaltningens arbete styrs i stor utsträckning av EU:s regler och normer. Företrädare för de svenska förvaltningsmyndigheterna deltar i EU-arbetet som representanter för den svenska regeringen, vilket har medfört nya krav på regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna.

Vidare har regeringen förändrat principerna för styrningen av förvaltningen, från detaljreglering till resultatstyrning. Myndigheterna har fått en stor handlingsfrihet att med givna resurser uppnå de av regeringen uppsatta målen för verksamheten. Myndigheterna har getts ansvar att själva besluta om personal, intern organisation, investeringar i informationsteknik och lokalförsörjning.

1990-talet är också informationsteknikens genombrottsdecennium, vilket har påverkat förvaltningen. Under senare år har informationsteknikens utvecklingshastighet tilltagit och idag finns hemsidor, information, tjänster och enklare ärenderutiner från centrala, regionala och lokala myndigheter på Internet. IT-utvecklingen har även medfört en ökad samverkan över myndighetsgränserna.

Det sätt på vilket statsförvaltningen har utvecklats kan förklaras av en strävan att renodla förvaltningen, tydliggöra den politiska styrningen av förvaltningen samt strävan att öka samverkan inom staten och med aktörer utanför staten. Det övergripande målet har varit att få en effektiv, rättssäker och demokratisk statsförvaltning.

De förändringar som genomförts hittills under detta decennium bör också ses i ljuset av statens försämrade finanser under periodens början. År 1993 uppgick underskottet i statens finanser till 200 miljarder kronor, vilket motsvarade 16 procent av BNP.

Effektiviseringar av statsförvaltningen liksom av hela den offentliga sektorn kom att bli en viktig del i regeringens besparingspolitik. Stats-

förvaltningen utsattes för ett starkt omvandlingstryck och tvingades att arbeta med att höja sin produktivitet. Omvandlingstrycket ledde också till att en nyttig prövning inleddes av vilka åtaganden staten bör ha samt hur de skall utföras.

Regeringen har också sett över stabsmyndigheternas roll, vilket resulterat i en reformerad stabsorganisation. Riksrevisionsverket (RRV) skall renodlas till ett revisionsorgan för att därigenom åstadkomma en mer oberoende och stark statlig revision. Samtidigt skall en ny myndighet för statens ekonomistyrningsfunktion inrättas fr.o.m. 1 juli 1998. Regeringen har också initierat en översyn av styrningen och inriktningen av Statskontorets verksamhet.

Regeringens bedömning: Den svenska statsförvaltningen skall, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående. Den skall ha medborgarnas fulla förtroende, ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet.

Myndigheterna skall genomföra sina uppdrag med

- hög kvalitet,
- öppenhet,
- motiverade och kompetenta medarbetare,
- duktiga chefer och
- förändringsförmåga.

Statsförvaltningen står inför en ny tid. Vi har kommit en bra bit på väg i det långsiktiga arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen. Vi har fått en förvaltning som står i större samklang med det svenska samhället och som hävdar sig väl i en internationell jämförelse. En god grund har skapats för en effektiv förvaltning, där rättssäkerheten för medborgarna är hög och där demokratin är vitaliserad. Sverige befinner sig i ett stabilt ekonomiskt läge med balans i de offentliga finanserna.

Informationsteknikens användning ökar. EU-medlemskapet och internationaliseringen påverkar statsförvaltningen i stor utsträckning. Dessa förhållanden ställer statsförvaltningen inför nya möjligheter, nya förutsättningar och nya utmaningar.

Regeringen har stora ambitioner att vidareutveckla statsförvaltningen och redovisar i föreliggande avsnitt de riktlinjer som skall vara vägledande i det framtida arbetet med att utveckla statsförvaltningen i enlighet med regeringens mål.

Det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet under 1990-talet utgör grunden för det fortsatta arbetet. Regeringen avser emellertid att i högre grad än tidigare lyfta fram kvaliteten i den statliga verksamheten. En hög kvalitet i såväl statsförvaltningens tjänster som i statsförvaltningens arbetsprocesser och kompetens förutsätter en kontinuerlig verksamhetsutveckling. Propositionen redovisar inriktningen på de åtgärder som kommer att verkställas under de kommande åren.

5.1 En förvaltning för medborgarna

Regeringsformen från år 1974, som bygger på folksuveränitetsprincipen, är grundvalen för det svenska förvaltningsystemet och utgör därmed ramen för förvaltningspolitiken. Enligt regeringsformen utgår all offentlig makt från folket och utövas under lagarna, med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom alla samhällsområden. Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen.

Statsförvaltningen verkställer statsmakternas beslut och är därmed en grundsten i det svenska demokratiska samhället. Förmågan att med oväld och med respekt för medborgarna förverkliga politiska intentioner är ett mått på förvaltningens effektivitet. Den svenska statsförvaltningen är betydelsefull för välfärden och för nationens förmåga att verka internationellt.

Även tryckfrihetsförordningen anger viktiga grundprinciper för det svenska förvaltningssystemet och för förvaltningspolitiken. Det är bestämmelserna om att alla handlingar hos myndigheterna som huvudregel skall vara tillgängliga för allmänheten samt att envar gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet och rätt att för publicering meddela uppgifter i alla frågor, även anonymt, med undantag för visst skydd för enskild rätt och allmän säkerhet.

Regeringens uppfattning är att offentlighetsprincipen inte bara är en medborgerlig rättighet utan att den också är en viktig aspekt av förvaltningspolitiken. Handlingsoffentlighet, meddelarfrihet och meddelarskydd bidrar till rättssäkerheten, skärper kraven på kvalitet i dokument och skrivelser och kan därmed också bidra till att förbättra statsförvaltningens kvalitet och måluppfyllelse.

Med utgångspunkt i regeringsformen bör förvaltningspolitiken bygga på de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen skall fullfölja sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdag och regering. Kravet på rättssäkerhet innebär att förvaltningen skall fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda skall ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta sker kostnadseffektivt.

Mellan dessa tre värden råder ett visst spänningsförhållande samtidigt som de understödjer varandra. Ett grundläggande syfte med regeringens förvaltningspolitik är att skapa organisations-, styr- och ledningsformer i statsförvaltningen som på ett väl avvägt sätt svarar mot dessa krav.

I en tid då statsförvaltningen liksom samhället i övrigt präglas av mångfald och variation är det av största vikt att arbeta med att hålla samman förvaltningen till en helhet. Ambitionen hos regeringen är att skapa en förvaltningspolitik med en för förvaltningen gemensam förvaltningskultur och etik.

Medborgaruppdraget förenar och håller samman statens vitt skilda verksamheter. Oavsett vilken verksamhet det handlar om är det uppdraget gentemot medborgaren som förpliktar. Det är för medborgaren förvaltningen finns och det är utifrån ett medborgarperspektiv förvaltningen bör vidareutvecklas. Ett uppdrag för regeringen och förvaltningen är att skapa former som möjliggör ett levande samtal mellan medborgare och den statliga förvaltningen.

Hur statsförvaltningen fungerar har också stor betydelse för näringslivets arbets- och tillväxtförutsättningar. För företagen är det viktigt med en trovärdig och öppen förvaltning som har stabila och enkla regler och en förvaltning där tjänstemännen uppträder opartiskt och sakligt och där beslutsunderlagen håller en hög kvalitet. För företagen är det vidare

väsentligt att ha tillgång till en förvaltning i vilken det råder klara ansvarsförhållanden och som utöver korrekthet karaktäriseras av handlingskraft, snabbhet och flexibilitet.

Prop. 1997/98: 136

5.2 En förvaltning för det internationella samarbetet

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och anslutningen till den inre marknaden har inordnat den svenska statsförvaltningen i ett delvis nytt system av institutioner, regelverk och procedurer som förändrar villkoren för statsförvaltningens verksamhet. Det påverkar såväl sättet att styra och organisera förvaltningen som arbetssätt och strategier.

Den svenska statsförvaltningen påverkas också av Sveriges agerande på den internationella arenan i t.ex. OECD, FN och WTO.

Internationaliseringen ställer bl.a. höga krav på Sveriges förmåga att samverka med andra aktörer och den ställer statsförvaltningen inför nya frågeställningar.

EU-medlemskapet berör i stort sett hela statsförvaltningen och framförallt de centrala statsorganen och förvaltningsmyndigheterna. När anställda vid myndigheter företräder Sverige i arbetsgrupper eller andra organ inom EU gör de det som representanter för regeringen, inte för en självständig myndighet. För att Sverige skall vinna inflytande i EU:s beslutsprocedurer är det viktigt med en väl samordnad politik. Sverige måste kunna tala med en röst utifrån en genomtänkt, väl argumenterad och väl förankrad uppfattning. För det krävs effektiva former för beredning och samordning, såväl inom Regeringskansliet som mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna. Regeringskansliet har ansvaret för att inte bara samordna EU-arbetet utan också för att myndigheterna på ett adekvat sätt företräder de av regeringen fastställda ståndpunkterna. Det är även angeläget med effektiva former för samordning med andra aktörer utanför staten, såsom näringslivet och intresseorganisationer.

Det EU-relaterade arbetet i statsförvaltningen befinner sig i en utvecklingsfas. Regeringen bedömer att det finns ett utrymme för effektivitetsvinster och ett ökat inflytande i unionen genom att anpassa statsförvaltningens organisation och arbetsformer till de krav och möjligheter som EU-samarbetet medför.

5.3.1 Riktlinjer

I det följande vill regeringen redovisa fyra tydliga och vägledande riktlinjer för de kommande årens arbete med att göra en bra förvaltning ännu bättre. Dessa riktlinjer är:

- Renodling.
- Kvalitets- och kompetensutveckling.
- Resultatfokusering.
- Effektiv informationsförsörjning.

Renodling

Regeringens inriktning för framtiden är att värna om kärnverksamheterna och att fortsätta att renodla den statliga verksamheten. Som en naturlig del i detta arbete ingår fortsatta omstruktureringar och omprövningar av det offentliga åtagandet.

Omstruktureringsarbetet skall ses som en fortlöpande process. Syftet är att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av riksdagen och regeringen.

Generella besparingar enligt ”osthyvelsprincipen” riskerar i vissa situationer att bli ett mindre verkningsfullt instrument. Regeringen anser att det fortsatta effektiviseringsarbetet i första hand bör inriktas mot att mer systematiskt pröva det statliga åtagandet på område efter område. Det är dock inte i nuläget aktuellt att helt utesluta att generella effektivitetskrav ställs på offentlig verksamhet.

Kvalitets- och kompetensutveckling

Medborgarna har rätt till en statsförvaltning med hög kvalitet. Det handlar om tillgänglighet till information och tjänster, som svarar mot samhällets behov. Det handlar om korta handläggningstider och korrekta beslut. Det handlar också om tillmötesgående, dvs. att bli väl bemött av kompetenta anställda.

Det är viktigt att statliga myndigheter fortlöpande utvecklar sina verksamheter och kompetensen hos de anställda.

Vad gäller kvalitetsarbete handlar det om att ta tillvara de möjligheter som systematiskt kvalitetsarbete och systematiska jämförelser (benchmarking) med andra aktörer ger. Kvalitetsarbetet utgör ett komplement till resultatstyrningsprocessen och är ett underlag i mål- och resultatdialogen med verksamheter.

Beträffande kompetensutveckling bör förvaltningen arbeta med att dess anställda fortlöpande vidareutbildas och upprätthåller grundläggande kunskaper i förvaltningskunskap och etikfrågor. En grundläggande förutsättning för att fortsätta uppbyggnaden av en modern, effektiv och smidig statsförvaltning är också förmågan att kunna rekrytera den mest kom-

petenta personalen, utan diskriminering vad gäller nationell, religiös, kulturell eller social bakgrund.

En hög kompetens hos statstjänstemännen är viktig för såväl det nationella som internationella arbetet. Vikten av en hög kompetens accentueras inför Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd våren 2001. IT-utvecklingen ställer också nya krav på statstjänstemännens kompetens både när det gäller tekniken och nya arbetsformer.

Inom ramen för det förändrings- och förnyelsearbete som pågår i Regeringskansliet kommer det statliga kommittéväsendet att ses över i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommittéernas arbete och därmed öka kvaliteten i regeringens och riksdagens beslutsunderlag.

Resultatfokusering

Genom övergången från detaljreglering till resultatstyrning har fokus flyttats från resurser till resultat. Därmed har en god grund lagts för en ändamålsenlig styrning av förvaltningen. Ur en demokratisk synvinkel är det viktigt att den politiska ledningen av förvaltningen förstärks samtidigt som myndigheterna ges större ansvar och handlingsfrihet att med givna resurser uppnå regeringens mål.

Regeringen anser att inriktningen för resultatstyrningen i huvudsak skall ligga fast. Resultatstyrningen bör dock vidareutvecklas och förbättras. Det är särskilt viktigt att resultatstyrningen är flexibel och anpassad till skilda förutsättningar för olika myndigheter. I vissa avseenden bör resultatstyrningen kunna förenklas. Myndigheterna skall åsättas realistiska mål och redovisningen skall anpassas till Regeringskansliets möjligheter att dra nytta av informationen.

Delegeringen av befogenheter, som är en väsentlig del i resultatstyrningen, ställer även i fortsättningen höga krav på en god uppföljning, rapportering och kontroll av vilka resultat som uppnåtts.

En ökad resultatfokusering bör även vara vägledande i Sveriges EU-arbete.

Regeringen kommer att verka för en positiv produktivitetsutveckling i statsförvaltningen genom att bl.a. kontinuerligt följa upp produktivitetsutvecklingen i statsförvaltningen. Regeringen avser att årligen redovisa den statliga förvaltningens produktivitetsutveckling för riksdagen. Med en god produktivitetsutveckling kan myndigheterna bibehålla eller öka kvalitet och omfattning på sin service till medborgarna.

Effektiv informationsförsörjning

Informationstekniken kommer att spela en viktig roll i 2000-talets statsförvaltning. Datateknik, telekommunikation och hemelektronik gör all sorts information tillgänglig i hemmen och på arbetsplatsen, vilket erbjuder revolutionerande möjligheter för samhället. Samhällets utveckling blir starkt förknippad med informationsbehandling i alla former och hur man genom nya arbetsformer drar nytta av dessa. Europeiska kommissionen har successivt preciserat olika åtgärder för att stimulera informationssamhällets tillväxt.

Regeringen anser att den offentliga förvaltningen bör vara en förebild i arbetet såväl vad gäller användningen av informationstekniken som utvecklingen av dess egna tjänster på informationsförsörjningsområdet. I en snabbt föränderlig värld är det viktigt att informationstekniken inte underminerar grundläggande värden som rättssäkerhet och demokrati.

Regeringens bedömning är att det bör vara ett offentligt åtagande att säkerställa att samhällets basinformation, också kallad grunddata, görs lätt tillgänglig till rimliga kostnader och på likvärdiga villkor för alla grupper i samhället.

Staten är på väg in i en elektronisk förvaltning där kvalitet och service till medborgare och företag är en viktig utgångspunkt. Myndigheters tillgänglighet och tillmötesgående har förbättrats. Exempel på detta är den förenklade självdeklarationen och tillgången till offentlig statistik på Internet. Likaså är självbetjäning i form av platsautomater, som innebär att den arbetssökande själv kan söka i Arbetsmarknadsverkets databaser, ett bra exempel på detta. Utvecklingen är i ett inledande skede och bör fortsätta.

Regeringen kommer även fortsättningsvis att verka för att elektroniska tjänster inom den offentliga förvaltningen utvecklas.

5.3.2 Ett handlingsprogram

Regeringen avser att utifrån de riktlinjer som här angetts inleda ett flerårigt handlingsprogram som i första hand skall inriktas på följande tre huvudområden:

- Kvalitet, kompetens och etik
- Styrning och ledning
- Informationsförsörjning

I de kommande avsnitten presenterar regeringen grunden för detta handlingsprogram som regeringen senare kommer att presentera. Sammanfattningsvis handlar det om åtgärder för att åstadkomma en förbättrad och förstärkt styrning och ledning av förvaltningen. Vidare handlar det om åtgärder som syftar till att höja de statsanställdas kompetens och etik samt stödja myndigheternas arbete med att förbättra kvaliteten i sina verksamheter. Regeringen redogör slutligen för hur det fortsatta arbetet skall bedrivas för att utnyttja informationstekniken för att öka kvaliteten i den offentliga sektorn samt säkerställa en hög tillgänglighet till samhällelig basinformation för statsförvaltningen och samhället.

6.1 Medborgarna har rätt till en hög kvalitet

Regeringens bedömning: Ett systematiskt kvalitetsarbete bör ingå som en viktig del i varje myndighets arbete med att utveckla sin verksamhet. Regeringen avser att ta ett för förvaltningen gemensamt initiativ i syfte att stödja myndigheternas kvalitetsarbete och skapa nätverk för erfarenhetsutbyte.

Statsförvaltningen bör i större utsträckning än hittills använda sig av nationella och internationella jämförelser i arbetet med att utveckla sin verksamhet. Regeringen avser att använda sådana jämförelser i uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Skälen för regeringens bedömning: Det är av flera skäl viktigt att myndigheter bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete. Det är av stor vikt att medborgarnas förtroende för den skattefinansierade statliga verksamheten förblir stort. Vidare är det i konkurrensen om knappa resurser av stor vikt att regeringen kan följa upp och bedöma om de resurser som ställs till myndigheternas förfogande ger kvalitet åt medborgarna. Kvaliteten i den offentliga verksamheten och de tjänster som näringslivet är beroende av är av ökande betydelse för Sveriges internationella konkurrensförmåga. Förvaltningen kommer att befinna sig i en allt tydligare konkurrenssituation när det gäller att locka till sig och behålla en yngre generation av kvalificerade medarbetare med krav på kvalitet och utvecklingsmöjligheter.

Syftet med regeringens initiativ är att stödja och påskynda myndigheternas arbete med att upprätthålla god kvalitet i den egna verksamheten, att underlätta för regeringen att följa upp myndigheternas resultat samt att underlätta för regeringen att bedöma förvaltningens styrkor och svagheter.

Sverige skall ligga i frontlinjen vad gäller kvalitet i statsförvaltning i ett internationellt perspektiv. För att få nya uppslag och impulser om hur man skall förbättra sin verksamhet är det viktigt att statsförvaltningen gör internationella utblickar och jämförande studier med andra länder. Det är även viktigt att det görs systematiska jämförelser inom staten samt med kommuner och landsting. Regeringen kommer att använda sig av dessa jämförelser i arbetet med att följa upp och utvärdera statsförvaltningen.

Regeringens bedömning: Regeringen anser att ökad uppmärksamhet bör ägnas åt kompetens- och utbildningsfrågor i syfte att stimulera myndigheternas kompetensförsörjning och främja kvalitetsarbetet inom förvaltningen.

Myndighetscheferna bör ta ett särskilt ansvar för att de anställda ges utbildning i grundläggande statlig förvaltningskunskap och görs medvetna om statstjänstemannarollens betydelse.

Myndigheterna bör beakta att kvaliteten i den statliga verksamheten kan utvecklas genom ökad etnisk och kulturell mångfald bland de anställda.

Myndigheterna bör också beakta att kvaliteten kan utvecklas genom att såväl kvinnors som mäns kompetens tas till vara.

En särskild myndighet bör inrättas för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom förvaltningen. Denna myndighet bör bl.a. utveckla program för kvalificerad aspirantutbildning inom statsförvaltningen. I samband med inrättandet av den nya myndigheten bör Statens förnyelsefond läggas ned.

Förvaltningspolitiska kommissionens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna delar kommissionens förslag om att regeringen bör ta ett större ansvar i frågan om utbildning för statstjänst. Några ställer sig tveksamma eller avvisande till kommissionens förslag om en "förvaltningsakademi" för kontinuerligt samråd med utbildnings- och forskningsväsendet.

Skälen för regeringens bedömning:

Myndigheternas och regeringens ansvar

Den framtida kompetensförsörjningen är en nyckelfråga för statsförvaltningen. Inom statsförvaltningen har olika nivåer olika roller och ansvar för kompetensförsörjningen. Det är av vikt att ansvarsfördelningen är tydlig och att alla samverkar till en så god kompetensförsörjning som möjligt.

Myndigheterna har ett eget ansvar för sin kompetensförsörjning i syfte att åstadkomma resultat enligt de mål som statsmakterna ställer upp för deras verksamhet. I budgetpropositionen för år 1998 informerade regeringen riksdagen om sin avsikt att ställa ökade krav på myndigheterna att driva sin arbetsgivarpolitik så, att kompetensförsörjningen så långt möjligt säkerställs (prop. 1997/98:1, Utgiftsområde 14, s. 80 ff.). Myndigheterna skall inom ramen för ett nytt uppföljningssystem årligen i samband med årsredovisningarna redovisa sin kompetensförsörjning och de mål som gäller för denna. Regeringen räknar med att kompetensfrågorna därigenom kommer att ställas i centrum på ett helt annat sätt än tidigare. Systemet införs i ett första steg i år och vidareutvecklas under nästa år. Regeringen kommer att sammanställa och analysera de uppgifter

som kommer in och använda dem som ett komplement till redan befintlig resultatuppföljning inom budgetprocessens ram.

Regeringen har till skillnad från myndigheterna ett strategiskt, övergripande ansvar för kompetensförsörjningen inom statsförvaltningen. Det innebär att regeringen inte bara har att formulera krav på myndigheternas kompetensförsörjning, utan också att skapa allmänna förutsättningar för dem att rekrytera och behålla sådan kompetens som de behöver. Regeringen är väl medveten om att utan rätt kompetens hos myndigheterna kan regeringens politik inte genomföras på önskvärt sätt.

Kommissionen konstaterar att den formella utbildningsnivån är jämförelsevis hög i statsförvaltningen men pekar samtidigt på att det finns eftersatta utbildningsområden. Den juridiska kompetensen behöver stärkas inom flera områden. Det finns ett stort behov av utbildning för EU-arbetet och annat internationellt arbete. Ett ökat utnyttjande av informationstekniken kräver också utbildning, inte bara om teknik utan också om serviceaspekter, öppenhet och sekretessfrågor. Vidare behöver enligt kommissionen förvaltningskunnandet generellt sett stärkas hos de statsanställda.

Kommissionen efterlyser tätare kontakter med forskningsvärlden till gagn för förvaltningsutbildningen. Den föreslår att regeringen inrättar en "förvaltningsakademi" för ett kontinuerligt samråd mellan företrädare för Regeringskansliet och myndigheterna och företrädare för utbildnings- och forskningsväsendet.

Mot bakgrund av kommissionens överväganden och förslag finner regeringen skäl att ägna ökad uppmärksamhet åt kompetens- och utbildningsfrågorna. I en decentraliserad statsförvaltning med ökat ansvar och frihet för myndigheterna är det angeläget att slå vakt om statsförvaltningens särart i det allmännas och medborgarnas tjänst.

Grundläggande förvaltningskunskap

Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt. Förtroendet hos allmänheten för statsförvaltningen är en viktig demokratifråga. Regeringen förväntar sig därför att varje myndighet ser över sina introduktionsutbildningar och annan internutbildning så att de anställda kan ges en grundläggande utbildning i förvaltningskunskap. Syftet bör bl.a. vara att öka medvetenheten om statstjänstemannarollens särskilda prägel och stora betydelse för det moderna samhället. Myndighetscheferna bör ta ett särskilt ansvar för detta.

Aspirantutbildning

Regeringen vill i detta sammanhang också betona betydelsen av kvalificerade aspirantutbildningar i staten. Aspirantutbildningar, i regel anpassade till den egna verksamheten, finns redan i dag hos en del större myndigheter. Modellen bör dock användas i ökad omfattning och utvecklas till en gemensam möjlighet för hela förvaltningen. Med hjälp av en

kvalificerad och allsidig aspirantutbildning kan statlig anställning ges högre status och större attraktionskraft.

Statsförvaltningen behöver dra till sig och behålla en ny generation av kvalificerade medarbetare som kan röra sig mellan olika delar av förvaltningen och samtidigt lockas av nya karriär- och utvecklingsmöjligheter.

Regeringen återkommer nedan till hur en aspirantutbildning av här nämnt slag bör tas fram och erbjudas myndigheterna.

Etnisk och kulturell mångfald

Regeringen vill i detta sammanhang också erinra om att Sverige i dag är ett land präglad av kulturell och etnisk mångfald. I propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16) har regeringen slagit fast att denna mångfald bör vara utgångspunkt för politikens utformning inom alla samhällsområden. I propositionen framhålls också att samhällets mångfald bör genomsyra arbetslivet och att staten har ett särskilt ansvar som föredöme i denna strävan. Att ta till vara den kompetens som finns hos personer med utländsk bakgrund bidrar till att öka kvaliteten i verksamheten.

Myndigheterna bör därför, inte minst vid rekrytering och antagning till aspirantutbildningar, beakta den kvalitets- och kompetenshöjning som kan uppnås genom ökad etnisk och kulturell mångfald bland de anställda. Det är också en viktig demokratifråga att statsförvaltningens personalsammansättning återspeglar den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning.

Jämställdhet mellan kvinnor och män

Statliga arbetsgivare skall, liksom övriga arbetsgivare, enligt jämställdhetslagen (1991:433) bedriva ett aktivt och målinriktat jämställdhetsarbete. Detta gäller inte minst i fråga om att öka andelen kvinnor på chefsposter inom statsförvaltningen.

Inom ramen för ovan nämnda system för uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning kommer regeringen bl.a. bevaka myndigheternas arbete för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhet är självklart en rättvis- och demokratifråga, men det handlar i hög grad om kvalitet. Myndigheterna bör fortlöpande beakta att den statliga verksamheten kan utvecklas genom att såväl kvinnors som mäns kompetens tas till vara.

Ett regeringsorgan för kompetens- och kvalitetsutveckling

Regeringen anser att den behöver ett särskilt organ till sitt förfogande för att mer aktivt kunna påverka och utveckla förvaltningen i önskad riktning inom strategiskt viktiga områden såsom kompetensförsörjning och kvalitetsutveckling.

Regeringen har dock inte för avsikt att åter inrätta en central servicemyndighet för kompetensutveckling liknande Statens institut för personalutveckling, som lades ned år 1993. Regeringens principiella

hållning är fortfarande att utbildningar som erbjuds av det allmänna utbildningsväsendet eller finns att köpa på marknaden inte bör tillhandahållas av staten. Någon statlig "förvaltningshögskola" av det slag som finns i en del andra länder är inte heller aktuell för den svenska statsförvaltningen. Högskolor och andra utbildningsinstitut bör enligt regeringens mening i stor utsträckning kunna tillgodose behovet av efterfrågad förvaltningsutbildning. För statsförvaltningens långsiktiga kompetensuppbyggnad är dock forskningsanknytningen viktig. Att enbart inrätta en "förvaltningsakademi" som ett forum för reguljärt samråd med utbildnings- och forskningsväsendet anser regeringen inte vara tillräckligt. Samrådet bör kopplas till en funktion med större tyngd och bredd.

Regeringen avser därför att inrätta en särskild myndighet som inom det förvaltningspolitiska området, i huvudsak på uppdrag av regeringen, arbetar med kvalitets- och utvecklingsfrågor av gemensamt och strategiskt intresse för statsförvaltningen.

Myndigheten bör verka för att den moderna statsförvaltningen, som med nödvändighet präglas av en mångfald olika verksamheter, ändå i grunden har en gemensam förvaltningskultur och förvaltningsetik. Myndigheten bör t.ex. få i uppdrag att ta fram underlag för gemensam basutbildning i grundläggande förvaltningskunskap som kan användas av myndigheterna.

En annan viktig uppgift bör vara att se över vilka verksamhetsanpassade aspirantutbildningar som i dag finns och utveckla ett program för en kvalificerad aspirantutbildning som generellt kan användas av myndigheterna och erbjudas nyanställda medarbetare i staten.

En viktig del i den nya myndighetens verksamhet skall vara att initiera och stödja systematiskt kvalitetsarbete inom statsförvaltningen och skapa nätverk för erfarenhetsutbyte inom detta område. Det har visat sig att staten ligger något efter andra sektorer, som t.ex. kommuner och lands- ting, vad gäller användning av systematiska kvalitetsinstrument. Det har stor betydelse både ur nationell och internationell synvinkel att den svenska statsförvaltningen håller sig väl framme när det gäller att satsa på kvalitet. Regeringen finner det därför angeläget att kvalitetsfrågorna uppmärksammas på bred front och att arbetet med dem ingår som en naturlig del i myndigheternas verksamhet. Den nya myndigheten bör ges ett särskilt ansvar för att skapa intresse för denna typ av frågor och stödja utveckling mot ökad kvalitet i den statliga tjänsteproduktionen.

Myndigheten bör vidare kunna utveckla och stödja särskilda chefsutvecklingsprogram, program för kompetenshöjning som kan uppnås genom kulturell mångfald bland statsanställda eller andra förvaltningspolitiska projekt som regeringen har behov av att stimulera under en viss tid. Även myndigheter bör i viss utsträckning kunna ansöka om stöd från den nya myndigheten för projekt av värde för förvaltningens utveckling.

Myndigheten bör slutligen ha ansvar för kontinuerlig kontakt, samråd och erfarenhetsutbyte mellan statsförvaltningen och utbildnings- och forskningsväsendet i syfte att stimulera efterfrågan och utbud av utbildningar och andra utvecklingsinsatser av betydelse för förvaltningen.

Sammanfattningsvis avser regeringen att ge den nya myndigheten följande huvuduppgifter:

- att främja en gemensam, grundläggande statlig förvaltningskultur och förvaltningsetik,
- att stödja kompetensförsörjning och ett systematiskt kvalitetsarbete i statsförvaltningen,
- att på regeringens uppdrag, och i viss utsträckning även efter ansökan från myndigheter, initiera utvecklingsprogram och projekt inom det förvaltningspolitiska området i de fall behoven inte kan tillgodoses av marknaden,
- att fungera som ett samråds- och kontaktorgan mellan statsförvaltningen och utbildnings- och forskningsväsendet i frågor av betydelse för förvaltningens utveckling.

Den nya myndigheten inrättas den 1 januari 1999. Myndigheten bör ledas av en styrelse, eftersom den skall besluta om strategiskt viktiga frågor av betydelse för statsförvaltningen. Myndigheten bör ha en liten fast organisation och i möjligaste mån utnyttja extern kompetens för genomförande av projekt och program. Den fasta organisationen finansieras genom anslag. Särskilda uppdrag som regeringen ger åt myndigheten finansieras genom medel som regeringen avsätter i varje särskilt fall. Enskilda myndigheter eller flera myndigheter tillsammans som söker myndighetens stöd och medverkan för särskilda utvecklingsprojekt eller program svarar själva för kostnaderna. Myndigheten skall också ges möjlighet att träffa avtal med andra organ, som t.ex. det partsgemensamma Utvecklingsrådet, om finansiering av särskilda projekt och program av intresse för statsförvaltningens utveckling.

I detta sammanhang vill regeringen även ta upp frågan om framtiden för Statens förnyelsefond. Nämnden för statliga förnyelsefonder, som myndigheten formellt heter, inrättades 1986 efter hemställan från parterna i ett avtal mellan dåvarande Statens arbetsgivarverk och de tre huvudorganisationerna. Fonden ger bl.a. bidrag till förändringsarbete inom statliga myndigheter och har under årens lopp initierat och stött ett stort antal värdefulla projekt. Under senare år har fonden inriktat sitt arbete mot program av gemensamt intresse för hela statsförvaltningen. Av de medel som för närvarande är avsatta för fondens verksamhet finns ca 29 miljoner kronor som ännu inte är in-tecknade i olika projekt. Medlen beräknas vara förbrukade under nästa år. Regeringen har för avsikt att lägga ned denna myndighet och låta den ersättas av den nya myndigheten. För fondens nuvarande kanslipersonal på sex personer gäller därvid reglerna om övergång av verksamhet enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Pågående program bör kunna drivas vidare inom den nya myndigheten. Kostnaderna för den nya myndigheten beräknas till ca 10 milj. kr. per år. Finansieringen sker genom att kvarvarande projektmedel förs över från fonden till den nya myndigheten och genom omfördelningar inom befintliga ramar.

Regeringen återkommer i höstens budgetproposition med förslag till anslag för den nya myndigheten.

Regeringens bedömning: Statstjänstemännen har en nyckelroll i vårt samhälle genom uppgiften att svara för verkställigheten av de folkvaldas beslut. Denna roll och det ansvar som följer därav måste lyftas fram på ett tydligare sätt. Detta kan främst åstadkommas genom förstärkt utbildning och tydliggörande av gällande bestämmelser.

Regeringen anser att regleringen av bisysslor inom statsförvaltningen bör ses över, främst avseende frågan om skyldigheten att anmäla sådan syssla. Vidare anser regeringen att vissa frågor rörande Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde bör ses över.

Förvaltningspolitiska kommissionens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av instanserna, som kommenterat kommissionens förslag i denna del, stöder förslaget till en utredning av det rättsliga ansvaret för offentligt anställda. En del instanser är dock tveksamma till om det föreligger ett behov av en ny reglering – en lag om offentlig tjänst – vilket kommissionen menar att utredningen skulle syfta till. Någon instans anför att det föreligger en risk för att en sådan lagstiftning dels tunnar ut regeringsformens bestämmelser, dels dubblar redan gällande lagstiftning.

Skälen för regeringens bedömning:

Tydliggörande av statstjänstemännens roll och ansvar

Statsförvaltningen är, som tidigare framhållits, en grundsten i det svenska demokratiska samhället. Arbetstagarna inom förvaltningen – statstjänstemännen – har självfallet därför en nyckelroll i samhället, inte minst genom uppgiften att svara för verkställigheten av de folkvaldas beslut. Statstjänstemännen kan sägas vara de som ytterst förverkligar de demokrativärderingar som slagits fast i bl.a. regeringsformen.

Detta ställer höga krav på den som erhåller en anställning inom statsförvaltningen. Men det ger också en speciell dimension åt arbetet, eftersom det ytterst baseras på ett uppdrag från medborgarna och därtill finansieras med skattemedel. En anställning inom statsförvaltningen innebär således mer än det rent privaträttsliga anställningsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Det är också mot den bakgrunden som det finns särregleringar för statsanställda i bl.a. lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Regeringen vill särskilt betona vikten av att insikten om denna roll hålls levande inom förvaltningen. Denna insikt har blivit så mycket viktigare när myndigheternas uppgifter renodlas i allt större utsträckning. I vårt föränderliga samhälle är det uppdraget från medborgarna som håller samman den offentliga sektorn. Enligt regeringens bedömning är det framför allt genom tydliggörandet av detta uppdrag och den speciella tjänstemannarollen som den av kommissionen påvisade fragmenteringen av statsförvaltningen kan motverkas.

I likhet med kommissionen anser regeringen inte att införande av en generell etisk kod är ett ändamålsenligt sätt att höja medvetandet om statstjänstemännens roll och ansvar. En bättre väg att stärka medvetandet är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och fortlöpande diskuteras inom varje myndighet. Regeringen ser detta som mycket angeläget. I en del fall kan det även vara önskvärt att det tas fram etiska riktlinjer för verksamheten. Det ankommer dock på respektive myndighet att bedöma om det inom dess speciella verksamhetsområde finns behov av sådana riktlinjer.

Kommissionen föreslår i sitt betänkande att det rättsliga ansvaret för offentligt anställda utreds. En sådan utredning bör enligt kommissionen syfta till att en ny särskild reglering av den offentliga tjänsten – en lag om offentlig tjänst – införs. Denna reglering skulle bl.a. omfatta en vidare personkrets än den LOA tillämpas på och innehålla någon form av utomstraffrättsligt sanktionssystem riktat mot sådana försummelser som drabbar det allmänna.

Regeringen är dock inte nu beredd att tillsätta en utredning med den inriktning som kommissionen föreslår. Regeringen anser inte att det är en ytterligare lag som behövs. Den gällande lagstiftningen, bl.a. regeringsformen, förvaltningslagen (1986:223), LOA samt brottsbalken, uttrycker väl de grundläggande krav och etiska värderingar som skall vara vägledande för tjänstemännen i deras yrkesroll. Regeringen vill även framhålla att syftet med LOA – vilken bl.a. innehåller särskilda disciplinbestämmelser för de statsanställda – inte primärt är att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare utan att tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande vid utförande av offentlig verksamhet (prop. 1993/94:65 s. 32 och 85, bet. 1993/94:AU16 s. 15, rskr. 1993/94:257).

Enligt regeringens mening handlar det i stället främst om att tydliggöra de bestämmelser som redan finns. Detta bör ske genom de tidigare nämnda utbildningsinsatserna i avsnittet om kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning.

Översyn av vissa bestämmelser

Regeringen anser att det, utöver nyss nämnda insatser, finns skäl att gå igenom några bestämmelser inom den statliga arbetsrätten, vilka kan behöva förtydligas. Justitiekanslern har tagit upp detta i sin – på regeringens uppdrag – gjorda förstudie ”Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning”. Han berör bl.a. regleringen av bisysslor inom statsförvaltningen och anser t.ex. att det finns skäl som talar för att utvidga den personkrets som skall vara skyldig att anmäla bisysslor. Vidare tar Justitiekanslern upp vissa problem som han anser vara förknippade med att Statens ansvarsnämnd i princip endast beslutar om disciplinåtgärder rörande personer som anställs genom beslut av regeringen. Enligt Justitiekanslern bör ansvarsnämnden även vara den instans som beslutar om disciplinära åtgärder för sådana arbetstagare som tillhör en myndighets ledning utan att anställningen beslutas av regeringen. Utöver detta går Justitiekanslern även in på vissa straffrättsliga frågor och föreslår att det närmare bör analyseras om det

finns behov av ett särskilt straffansvar som tar sikte på misshushållning av allmänna medel. I anslutning till detta föreslår Justitiekanslern att skadeståndsansvaret analyseras på motsvarande sätt.

Mot denna bakgrund avser regeringen att se över regleringen av bissysslor inom statsförvaltningen, främst avseende frågan om skyldigheten att anmäla sådan syssla. Vidare avser regeringen att se över om Statens ansvarsnämnds behörighet att besluta om disciplinåtgärder m.m. bör utvidgas till att avse ytterligare personalkategorier.

Frågan om en utredning av straff- och skadeståndsansvaret på det sätt Justitiekanslern föreslår bör dock övervägas i annat lämpligt sammanhang, exempelvis då bestämmelserna om tjänstefel i brottsbalken kan komma att bli föremål för en översyn. I likhet med kommissionen anser regeringen att en utvärdering av tjänstefelsbestämmelserna behöver anstå ytterligare en tid eftersom dessa bestämmelser infördes relativt nyligen, år 1989.

6.4 Bättre beslutsunderlag

Regeringens bedömning: Det statliga kommittéväsendet och remissförfarandet hör till grundstenarna i den svenska förvaltningstraditionen och måste präglas av hög kvalitet och integritet. Inom ramen för det förändringsarbete som pågår i Regeringskansliet kommer det statliga kommittéväsendet att ses över i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommittéernas arbete och därmed öka kvaliteten i regeringens och riksdagens beslutsunderlag. Regeringen kommer senare att återkomma till riksdagen med en redovisning av detta arbete.

Förvaltningspolitiska kommissionens förslag: Kommissionen anser att det finns anledning att uppmärksamma det statliga kommittéväsendet, vars roll enligt kommissionen förändrats på ett olyckligt sätt sedan början av 1980-talet. Utredningarna arbetar med allt mer begränsade tidsramar samtidigt som de tenderar att knytas allt hårdare till Regeringskansliet. Utredningarna har också fått minskad betydelse som instrument för att generera ny kunskap. Regeringen bör enligt kommissionen i större utsträckning kunna utnyttja det statliga kommittéväsendet för oberoende utvärderingar och omprövningar.

Remissinstanserna: Frågan om kommittéväsendet har framförallt kommenterats av Statskontoret och Riksrevisionsverket. Statskontoret anser att regeringen bör bestämma sig för hur den vill använda kommittéväsendet och att det finns behov av nytänkande i utredningsväsendet. Riksrevisionsverket instämmer i de kritiska synpunkter som kommissionen för fram och föreslår att utredningsväsendet som sådant blir föremål för en översyn.

Skälen för regeringens bedömning: Behov av en översyn av kommittéväsendet har under de senaste åren framförts i olika sammanhang. Brister i kommittéväsendets arbetsförutsättningar och arbetsformer har bl.a. påtalats av Riksdagens revisorer i rapporten Kommittéväsendets

roll och arbetsformer (1996/97:6). Tidsramarna i utredningarna har krympt väsentligt samtidigt som kraven på kommittéerna i flera avseenden har ökat. Kommittéer används i mycket liten utsträckning för att förbereda svenska ståndpunkter i EU. Remisshandlingen av kommittébetänkanden har brister som kritiserats av remissinstanserna.

I sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningen (1997/98:RR3) utvecklar revisorerna sin syn på kommittéväsendet som utredningsform. Revisorerna pekar också på olika möjligheter att förbättra förutsättningarna för kommittéernas arbete. Kommittéuppdrag kan avgränsas med hänsyn till om syftet i första hand är att öka kunskaperna på området, att skapa samförstånd eller att utforma förslag. Utredningsbehoven kan samordnas bättre och framförhållningen kan öka. Kommittéer kan i högre grad användas som stöd i EU-arbetet. Vidare kan kommittédirektiven ges en klarare och mera realistisk utformning, bl.a. genom att utredningstiden beräknas med större hänsyn till tidsåtgången för personalrekryteringar. Andra frågor som tas upp gäller kommittéernas sammansättning och kompetens, det administrativa stödet m.m. Remissförfarandet kan förbättras genom att urvalet av remissinstanser övervägs bättre, samt genom tillräckliga remisstider och omsorgsfulla remissammanställningar.

Allmänna bestämmelser för kommittéväsendet finns bl.a. i kommittéförordningen (1976:119, med ändringar) och i ett antal kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning. Råd och rekommendationer om hur utredningsarbetet kan bedrivas och om hur betänkanden kan utformas finns samlade i en kommittéhandbok (Ds 1992:99). Dessa riktlinjer bör ligga fast. Ytterligare insatser behövs emellertid för att få till stånd en mera konsekvent tillämpning av de riktlinjer som gäller.

Inom ramen för det förändringsarbete som pågår inom Regeringskansliet kommer kommittéväsendet att ses över i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommittéernas arbete och därmed öka kvaliteten i regeringens och riksdagens beslutsunderlag. Under våren genomförs bl.a. en översyn av det administrativa stödet till kommittéväsendet. Målet är att få till stånd en gemensam serviceorganisation omfattande ett komplett administrativt stöd för kommittéarbetet i de gemensamma kommittélokaler.

Regeringens bedömning: Arbetet med att reformera och förenkla regler behöver förstärkas och breddas. Kvaliteten i regelstyrningen bör förbättras genom systematisk granskning av existerande och nya regler inom områden som är viktiga för medborgarna och näringslivet. Särskilda insatser bör göras för att underlätta nyetablering och tillväxt av små och medelstora företag.

Förslag till nya regleringar bör grundas på ett allsidigt beslutsunderlag som innehåller genomarbetade analyser av ekonomiska och andra konsekvenser. Regeringen kommer att utarbeta tydligare riktlinjer för ekonomiska konsekvensanalyser i anslutning till förslag som föreläggs riksdagen.

Medlemskapet i Europeiska unionen och anslutningen till EG:s regelverk innebär ändrade förutsättningar för det nationella arbetet med att reformera och förenkla regler. En strategi behöver utvecklas för hur Sverige bör verka inom EU för att förbättra EG-reglernas utformning. Statskontoret bör få i uppdrag att göra en analys av hur EG:s regler införs och tillämpas i Sverige och hur EG:s regelverk inverkar på arbetet med att reformera och förenkla regler inom statsförvaltningen.

Förvaltningspolitiska kommissionens förslag: Kommissionen anser att det ökande antalet myndighetsföreskrifter är ett centralt förvaltningspolitiskt problem som bör hanteras på ett övergripande plan. Utgångspunkten bör vara att de regler som statsmakterna utfärdar i största möjliga utsträckning skall kunna tillämpas av myndigheterna utan tillämpningsföreskrifter. Detta kan åstadkommas genom tydligare lagstiftning och förarbeten. Kompetenta myndigheter och tjänstemän får sedan ansvara för enhetlig och konsekvent rättstillämpning och verkställighet inom givna ramar. Bemyndiganden att utfärda föreskrifter bör ges bara efter noggrann prövning.

Remissinstanserna: Frågan om förhållandet mellan ramlagstiftning och myndighetsföreskrifter har kommenterats i relativt liten omfattning av remissinstanserna. De remissinstanser som yttrat sig i frågan anser i allmänhet att det vore svårt att radikalt minska antalet myndighetsföreskrifter, inte minst mot bakgrund av ökade krav till följd av EU-medlemskapet.

Skälen för regeringens bedömning:

Bakgrund

Väl fungerande regelverk är av avgörande betydelse för samhällsutvecklingen och den ekonomiska tillväxten. Reglerna i ett samhälle skall leda till avsedda effekter till rimliga kostnader, vara tillgängliga och lätta att förstå för alla som berörs.

Regeringen ser därför arbetet med att reformera regler som ett viktigt instrument för att främja ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Det är angeläget att fortlöpande och systematiskt arbeta med att reformera

regler. Därigenom kan man motverka att regler i onödan snedvrider konkurrensförutsättningarna, skapar kostnader och hinder, särskilt för de små och medelstora företagen, eller på annat sätt fördyrar produktion eller distribution. Samtidigt är det nödvändigt att beakta de intressen som regler skall skydda. Försämringar av skyddet för viktiga intressen såsom liv och hälsa, arbetar- och konsumentskydd samt miljön får självfallet inte ske.

Ett löpande arbete bedrivs inom statsförvaltningen i syfte att förbättra kvaliteten i de statliga regelverken i fråga om såväl lagar, förordningar och myndighetsförfattningar som EG:s rättsakter. Inriktningen på arbetet med att reformera regler har successivt breddats. Arbetet omfattar såväl avreglering som regelförenkling och annan regelreformerings samt andra åtgärder som syftar till att säkerställa att de resultat som man förväntar sig av reglerna också uppnås till en acceptabel kostnad för de berörda.

Regeringens arbete för att öka reglernas kvalitet sker genom såväl föreskrifter som allmänna råd, språkgranskning och andra åtgärder. En sammanfattning av de krav som ställs i de olika faserna av regelarbetet finns i Statsrådsberedningens promemoria (1995:2) Att styra genom regler - checklista för regelgivare. I stora drag omfattar arbetet en inledande problemanalys, val av styrmedel, konsekvensanalys av alternativa regelstyrningar, språkvård i en vidare betydelse, tillgänglighet samt utvärdering och uppföljning.

Statliga myndigheter skall enligt verksförordningen göra konsekvensanalyser av sina regelbeslut och göra analyserna tillgängliga för dem som berörs av dem. Riksrevisionsverket skall enligt sin instruktion bistå myndigheterna i analysarbetet. Verket har nyligen i en rapport till regeringen (dnr Fi98/684) redovisat sina erfarenheter av uppdraget och föreslagit vissa ändringar i syfte att förbättra och effektivisera analysarbetet och kontrollen av det.

Varje myndighet skall vidare enligt förordningen om myndigheternas årsredovisning pröva om de regler som styr verksamheten är ändamålsenliga. Om myndighetens förslag förutsätter ändringar i en författning, skall ett förslag till ändring redovisas.

Riksdagen har senast med anledning av ett förslag från riksdagens revisorer i en skrivelse till regeringen (rskr. 1996/97:196) tagit upp behov av ekonomiska konsekvensanalyser i propositionerna och begärt att regeringen skall redovisa hur den arbetar med att förbättra konsekvensanalyserna.

Den språkliga utformningen är av stor betydelse för en god regelkvalitet. Ett omfattande språkvårdsarbete bedrivs sedan lång tid inom Regeringskansliet. Den s.k. Klarspråksgruppen, som tillsattes av regeringen år 1994, har i uppdrag att främja ett klart och begripligt språk hos myndigheterna. Gruppen förmedlar kunskaper och idéer från språkvårdsarbetet genom bl.a. seminarier och nyhetsblad. Gruppen ger i vår också ut ett språkvårdspris, Klarspråkskristallen 1998.

Tillgängligheten är en annan viktig faktor. Vissa grundläggande bestämmelser om tillgängligheten finns i lagen om kungörande av lagar och andra författningar och i författningssamlingsförordningen. Informations- teknikkens utveckling öppnar nya möjligheter till en väsentligt ökad tillgänglighet. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet har på regeringens

uppdrag nyligen presenterat ett förslag till ett nytt offentligt rättsinformationssystem. (Ds 1998:10). Det förslag som arbetsgruppen lagt fram kan sägas ha två centrala syften. För det första är det att i rättssäkerhetens intresse tillförsäkra medborgarna en god och enkel tillgång till rättsregler och andra offentliga rättskällor i elektronisk form. För det andra är det att effektivisera arbetet i den offentliga förvaltningen. Arbetsgruppens förslag kommer att remissbehandlas under våren 1998..

Konsekvenser av regleringar för nyetablering och tillväxt av små och medelstora företag ägnas särskild uppmärksamhet genom den av regeringen inrättade Småföretagsdelegationen (N 1995:11). Regeringens syfte med delegationen är bl.a. att förstärka arbetet med att reformera regler med en bred satsning för att hjälpa småföretagen genom att bl.a. identifiera och undanröja omotiverade hinder för etablering och tillväxt av sådana företag. I sin första rapport Bättre och enklare regler (SOU 1997:186) har delegationen lämnat förslag om regelreformer på en rad sektorsområden. Förslagen bereds nu i Regeringskansliet.

Delegationen anför också att det behövs en långsiktig strategi för att systematiskt och varaktigt minska regelbeståndet och att den kommer att presentera ett förslag till en sådan strategi under våren 1998. I detta arbete avser delegationen bl.a. att uppmärksamma institutionella förhållanden, regelproduktionens organisation samt frågor om kommunikation och information.

Regeringen har vidare tillkallat en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av den statliga regleringen av och tillsynen över kommunal verksamhet (Dir. 1997:81). Utredaren skall lämna förslag till åtgärder för att förbättra rutinerna för omprövning och förenkling av regelbeståndet, effektiviteten i tillsynen, kvaliteten i myndigheternas kostnads- och konsekvensanalyser samt återkopplingen till riksdagen och regeringen av konsekvenserna av myndigheternas regelgivning och tillsyn.

EU-medlemskapet och det internationella samarbetet påverkar i allt högre grad förutsättningarna för det nationella arbetet med regelstyrning. En översyn av det gemensamma regelverket i EU pågår bl.a. inom det s.k. SLIM-programmet (Simpler Legislation for the Internal Market), som nu är inne i sin tredje fas. Syftet med SLIM är att grupper med nationella experter skall gå igenom olika regelområden som särskilt berör de små och medelstora företagen och lämna rekommendationer till kommissionen om förändringar av lagstiftningen. Sverige har gett sitt fulla stöd till detta initiativ och verkat för att arbetet inriktas mot områden av stor ekonomisk betydelse. Genom sitt ordförandeskap driver Storbritannien för närvarande starkt på i arbetet med att förenkla regler inom EU. Nyligen presenterade kommissionen förslag om tre nya områden som skall ses över. Inom ramen för arbetet med att effektivisera den inre marknaden har även nationell regelförenkling och andra gemensamma förenklingsprojekt blivit aktuella.

I anslutning till Amsterdamfördraget anmodade regeringskonferensen parlamentet, rådet och kommissionen att lägga fast riktlinjer för att förbättra gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet och följa dessa riktlinjer när de granskar förslag eller utkast till gemenskapslagstiftning. En ad hoc-grupp för redaktionell kvalitet har inrättats för att lämna hjälp

och råd vid utarbetandet av riktlinjerna och för att förbereda rådets antagande av riktlinjerna. Ad hoc-gruppen består av företrädare för medlemsstaterna som är engagerade i arbetet med att överföra gemenskapslagstiftningen till nationell rätt.

Ett värdefullt informations- och erfarenhetsutbyte i frågor som rör regelstyrning sker också inom ramen för OECD:s arbete med förvaltningspolitiska frågor inom den s. k. PUMA-kommittén. OECD:s råd antog 1995 en rekommendation om förbättring av kvaliteten i medlemsstaternas regelstyrning. Vid ett ministermöte samma år beslutades att organisationen skulle studera hur medlemsstaterna arbetar med att reformera sina regler. En rapport lämnades i maj 1997 till ministrarna, som uppdrog åt OECD att genomföra en översyn av ansträngningarna att reformera regelområdet i de enskilda medlemsstaterna med början år 1998. Parallellt med dessa ländergenomgångar avser OECD att genomföra en bred företagsenkät i syfte att skapa jämförbara indikatorer på effektiviteten hos olika nationella reglerande och administrativa system.

Behov av ytterligare insatser

Även om en hel del arbete således pågår och det finns ett genomtänkt system för arbetet med att reformera regler, krävs det ytterligare insatser för att få i gång det breda och systematiska arbete som regeringen anser önskvärt.

Som framgår av bl.a. OECD:s studier är erfarenheterna av arbetet med att reformera regler i olika länder blandade. Några slutsatser som kan dras är att en framgångsrikt arbete med att reformera regler förutsätter att det är väl förankrat på politisk nivå, att det finns en funktion med överblick och förmåga att hålla samman och driva på arbetet samt att ett program för ett systematiskt och uthålligt arbete läggs fast. Av programmet bör det framgå vilka resultat som skall uppnås inom olika områden på såväl kort som lång sikt.

En utgångspunkt för arbetet måste vara att regelfrågorna ses i ett bredare styrningsperspektiv och att en samverkan kommer till stånd mellan den juridiska, ekonomiska och organisations- och styrningskompetens som finns inom Regeringskansliet och myndigheterna. Regeringen avser att närmare pröva dessa frågor i anslutning till bl.a. resultaten av Småföretagsdelegationens arbete.

Vid sidan av det nationella arbetet med att reformera regler deltar Sverige också aktivt i sådant arbete inom ramen för EU-medlemskapet. Under senare år har kommissionen tagit allt flera initiativ och lämnat förslag på åtgärder för att göra gemenskapsrätten klarare och mera lättillgänglig. En samlad strategi behöver utvecklas för hur Sverige bör verka inom EU för att förbättra EG-reglernas utformning. Regeringen avser att som ett led i detta arbete uppdra åt Statskontoret att göra en analys av hur EG:s regler införs i Sverige. Frågan om styrningen och uppföljningen av myndigheternas föreskriftsarbete i samband med införande av EG-regler bör därvid särskilt belysas. Statskontoret skall även analysera hur EG:s regelverk påverkar förutsättningarna för arbetet med att reformera och förenkla regler inom den svenska statsförvaltningen.

7.1 Organisering

7.1.1 Principer för organisering av statsförvaltningen

Regeringens bedömning: Anslagsberoende statlig verksamhet, som inte är utsatt för konkurrens, bör i huvudsak bedrivas i myndighetsform. Renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta. Strukturförändringar behövs för att statsförvaltningen skall kunna utvecklas och effektiviseras. Vissa tjänster i de statliga myndigheterna, som idag utförs i egen regi, bör kunna effektiviseras betydligt om de upphandlas i konkurrens.

En ökad samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att stärka en sammanhållen statsförvaltning.

En strategi för statlig tjänsteexport behöver utvecklas.

Förvaltningspolitiska kommissionens förslag: Överensstämmer i övergripande delar med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i kommissionens överväganden.

Skälen för regeringens bedömning:

Myndighetsformen lämpligast för statlig verksamhet

Statlig verksamhet bör i huvudsak bedrivas i myndighetsform. Den grundsyn på valet av verksamhetsformer i staten, som regeringen tidigare har delgett riksdagen, ligger fast. Det finns klara fördelar med myndighetsformen. Inom ramen för myndighetsformen finns en grundläggande utgångspunkt för den rättsliga styrningen genom att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, vilket bidrar till rätts-säkerhet. Kraven på offentlighet och insyn och på tydliga ansvarskedjor tillgodoses också. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till att öppenhet och insyn i förvaltningen blir ett gemensamt mål för det allmänna. Den enskilde skall kunna åberopa gällande författningar och kunna utgå från att myndigheterna garanterar en korrekt handläggning av ärenden som rör medborgarnas rättigheter och skyldigheter.

Myndighetsformen är flexibel. Den ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till de olika förutsättningarna för statlig verksamhet. Andra fördelar är att regeringen kan göra vissa ändringar i en myndighets uppgifter. Regeringen kan även besluta om ändrad ledningsform för myndigheten. Efter beslut av riksdagen kan regeringen genomföra nödvändiga strukturförändringar.

För myndigheterna uppnås stor handlingsfrihet bl.a. genom mål- och resultatstyrningen. Myndigheterna har fått ett vidgat ansvar för verksamhetens genomförande inom ramen för tilldelade medel. Det delegerade ansvaret ställer samtidigt krav på redovisning och uppföljning av verksamhetens resultat.

Även om statlig verksamhet normalt skall bedrivas i myndighetsform kan det ibland vara motiverat att låta en statlig uppgift utföras i en privaträttslig verksamhetsform. Detta kan vara aktuellt när staten och en annan part, t.ex. från näringslivet, engagerar sig i anslagsberoende verksamhet och gemensamt bidrar till finansieringen. I sådana fall skall aktiebolag eller ideell förening användas (prop. 1995/96, bet. 1995/96:LU7, rskr. 1996/97:79). Statskontoret har på regeringens uppdrag utarbetat en vägledning, som behandlar styrning av anslagsfinansierad verksamhet som staten driver gemensamt med annan part i aktiebolag eller ideell förening samt riktlinjer för bildande av sådana bolag och föreningar. Vägledningen vänder sig främst till chefer och handläggare inom Regeringskansliet.

Konkurrensutsatt verksamhet bör inte bedrivas i myndighetsform, om det inte finns särskilda skäl. För konkurrensutsatt verksamhet bör bolagsformen övervägas. Om konkurrensen bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort, är myndighetsformen lämpligast. Bedriver myndigheten affärsverksamhet, bör affärsverksamheten särskiljas. Detta kan ske genom en tydlig organisatorisk uppdelning inom myndigheten. Om affärsverksamheten dessutom är konkurrensutsatt, bör den normalt brytas ut ur myndigheten och bolagiseras. Därmed görs rollerna tydliga och riskerna för bl.a. snedvridning av konkurrensen minskar. Mot bakgrund av de omfattande bolagiseringar som gjorts under 1990-talet har förutsättningarna för och behovet av ytterligare bolagiseringar minskat starkt inom staten.

Förbud för myndigheter att bilda bolag m.m.

Förvaltningspolitiska kommissionen anser att förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ingå avtal och delta i förenings- och bolagsbildningar bör klarläggas. Från och med den 1 januari 1998 innehåller kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) en bestämmelse som innebär att det är uttryckligen förbjudet för myndigheter (inkl. affärsverk) att bilda bolag, stiftelser, föreningar eller liknande rättssubjekt eller förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i sådana rättssubjekt. Regeringen kan besluta om undantag från regeln. Denna möjlighet skall dock användas mycket restriktivt och bara när det finns tungt vägande skäl. Regeringen skall ha riksdagens bemyndigande att driva verksamheten i fråga i privaträttslig form. Inom Regeringskansliet kommer riktlinjer att tas fram för beredning av regeringsbeslut om undantag från förbudet mot verksamhet i privaträttsliga former under förvaltningsmyndigheterna.

Fortsatt renodling och omstrukturering av statlig verksamhet

Renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta. Renodlingen innebär att en avgränsning av statens uppgifter eftersträvas. Syftet är också att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndigheter och mellan staten och andra rättssubjekt etc. Regeringens inriktning är att värna om kärnverksamheterna i det fortsatta arbetet med att

renodla den statliga verksamheten. Fortsatta effektivitetssträvanden kommer i första hand att handla om att det statliga åtagandet måste prövas med stor omsorg. De uppgifter som är artfrämmande för staten bör avvecklas eller överlätas till annan huvudman.

Renodlingen kommer att fullföljas genom en fortsatt aktiv strukturell verksamhetsanpassning. Genom renodling främjas de förvaltningspolitiska värdena, demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Strukturförändringar är en integrerad del av utvecklingen av statsförvaltningen. Syftet är att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de mål som har fastlagts av riksdagen och regeringen. Det finns fortfarande stora effektivitetsproblem som beror på att myndigheter inte är ändamålsenligt organiserade, att myndigheter har överlappande uppgifter etc.

Omstruktureringar ställer krav på analyskapacitet och organisationskunskande. Regeringen lägger därför stor vikt vid förmågan att värdera strukturförändringar. Med bl.a. detta syfte genomförs för närvarande ett omfattande förändringsarbete i den nya myndigheten Regeringskansliet. Genom en serie åtgärder utvecklas regeringskansliets förmåga att styra och leda en statsförvaltning med kvalitet och kompetens in i 2000-talet.

Beslutsunderlagen inför strukturförändringar måste präglas av hög kvalitet, inte minst vad gäller beslut om statsförvaltningens regionala organisation. Regeringen kommer också att lägga stor vikt vid att uppföljningar och utvärderingar av strukturförändringar görs i större omfattning än för närvarande. När ett beslut om en strukturförändring fattas bör också ställning tas till hur och när uppföljningen skall genomföras. Statskontoret är för närvarande föremål för översyn. Utgångspunkten för denna översyn är bl.a. att Statskontoret skall kunna tillgodose regeringens och Regeringskansliets behov av utvärderingar.

Anbudsupphandling skall prövas fortlöpande

Regeringen har tidigare lyft fram anbudsupphandling som ett av medlen att öka effektiviteten i myndigheterna (prop. 1996/97:1, bil. 1 och prop. 1997/98:1, bil.1). Många tjänster i de statliga myndigheterna, som i dag utförs i egen regi, kan enligt regeringens bedömning effektiviseras betydligt om de upphandlas i konkurrens. Möjligheterna att anbudsupphandla olika typer av tjänster, t.ex. IT-tjänster, skall därför fortlöpande prövas. Kraven på god kvalitet får emellertid inte eftersättas. Uppgifter, som ingår i statens kärnverksamheter, skall inte upphandlas. Riktlinjer har utarbetats för Regeringskansliets dialog med myndigheterna om anbudsupphandling. Utbildning i upphandlingsfrågor kommer att genomföras för Regeringskansliets anställda. Regeringen avser att inom några år följa upp och utvärdera vilka effekter användningen av anbudsupphandling har fått.

I syfte att bl.a. säkerställa en god kompetensförsörjning och öka kostnadskontrollen finns det skäl för myndigheterna att i ökad omfattning pröva möjligheterna att lägga ut hela eller delar av IT-verksamheten på utomstående leverantörer och/eller samverka med såväl myndigheter som privata företag.

Förvaltningspolitiska kommissionen pekar bl.a. på den statliga förvaltningens fragmentering som en särskilt problematisk företeelse. Fragmentering kan, enligt kommissionen, definieras som brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar, tendens till splittring, samt oförmåga att se till helheten och övergripande mål. Kommissionen menar att bl.a. renodlingen kan ha bidragit till denna fragmentering.

Regeringen vill betona renodlingens fördelar. Under de senaste åren har renodlingen medfört att styrproblemen har minskat och att effektiviteten har ökat i statsförvaltningen. Den allt tydligare distinktionen mellan rättskipning, förvaltningsmyndigheternas myndighetsutövning och affärsverksamhet har bidragit till denna positiva utveckling. De skarpa gränserna mellan olika sektorsföreträdare på olika nivåer inom statsförvaltningen är däremot ett problem.

Även ur medborgarperspektivet kan myndigheternas organisering uppfattas som ett problem. Mycket av människors irritation över förvaltningen beror på att de utifrån sina perspektiv inte upplever att myndigheters gränsdragningar och specialiseringar är relevanta för deras situation. Förvaltningen kan då uppfattas som byråkratisk och otillgänglig.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att behovet av samverkan inte i första hand bör tillgodoses genom organisationsförändringar. Istället bör samverkan i olika former utvecklas. Tillfälliga organ för avgränsade uppgifter eller informella nätverk kan väljas.

IT underlättar möjligheterna till samverkan

Informationsteknikens möjligheter bör tas till vara när det gäller samverkan. Elektroniska infrastrukturer för information, s.k. IT-nät, bör användas för att tillfälligt eller permanent, knyta ihop organisationer, arbetsställen eller enskilda anställda i syfte att tillsammans utföra olika uppgifter. Detta kan ske både formellt och informellt.

Från effektivitetssynpunkt innebär det att myndigheter lättare och snabbare kan samarbeta i t.ex. bidragsärenden, naturligtvis med beaktande av integritets- och säkerhetskrav. Vid katastrofer kan t.ex. Räddningsverket få tillgång till särskild expertis som inte finns på platsen och kommunikation kan ske med ljud, text och bild.

Från servicesynpunkt innebär det att användningen av IT-nät, t.ex. Internet, underlättar medborgares och företags kontakter med den offentliga förvaltningen. Genom IT:s möjligheter kan olika samhällstjänster göras lätt tillgängliga för allmänheten. Det kan röra sig om att söka offentlig information, att kunna lämna begärda uppgifter eller att aktualisera ärenden, t.ex. om tillstånd och bidrag.

Från sysselsättningssynpunkt kan IT-näten innebära att arbetstillfällen kan räddas, t.ex. i glesbygd, genom att den geografiska lokaliseringens betydelse minskar.

Inom ramen för Toppledarforums arbete pågår ett samarbete mellan stat, kommun och landsting i syfte att skapa de tekniker och admini-

Den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter ses över

Förvaltningspolitiska kommissionen tar upp problemen med den regionala indelningen av statlig verksamhet. Allt fler myndigheters regionala verksamhetsområden har efter hand blivit större än länen. Kommissionen menar att detta försvårar samverkan både inom statsförvaltningen och mellan denna och landsting och kommuner.

De flesta statliga myndigheter har övergett länen som indelningsgrund. Länsstyrelsernas instruktionsfästa samordningsuppgift blir därmed svår att genomföra. Regeringen anser att en återgång till en länsvis indelning inte är möjlig. Regeringen har tillkallat en parlamentarisk kommitté med uppgift att dels följa upp och utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen har beslutat om, dels utforma vissa förslag om den framtida regionala organisationen. Kommittén bör bl.a. överväga den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter. Behovet av samordning och samverkan inom den statliga sektorn ökar, inte minst vad gäller initiativ och helhetssyn i agerandet. I kommitténs uppdrag ingår därför att särskilt uppmärksamma de problem som följer av att det inom förvaltningen finns ett stort antal olika regionala indelningar. Kommittén bör vidare överväga hur samverkan mellan länsstyrelsen och andra statliga myndigheter bör utvecklas. Senast den 1 oktober 2000 skall kommittén redovisa sina överväganden. I den del av uppdraget som avser generella överväganden om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter skall en delredovisning ske den 1 oktober 1998.

En strategi för statlig tjänsteexport behövs

Den statliga tjänsteexporten, som utförs av statliga myndigheter, är blygsam. Budgetåret 1995/96 bedrev 41 myndigheter tjänsteexport. De totala intäkterna på årsbasis var ca 360 mkr.

Statens intressen som helhet tas för närvarande inte tillvara på ett tillfredsställande sätt när det gäller tjänsteexport. Omfattningen och resultatet av den hittillsvarande statliga tjänsteexporten, inkl. förvaltningsbiståndet, bör utvärderas och en strategi behöver utvecklas. Sveriges inträde i EU har öppnat möjligheter för medverkan i EU:s olika biståndsprogram. Det behövs bl.a. också åtgärder, som underlättar och stimulerar statliga myndigheter att exportera sitt kunnande och sina tjänster. Mot denna bakgrund avser regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågan om statlig tjänsteexport.

7.1.2 Renodlad användning av nämndmyndigheter

Regeringens bedömning: Nämndmyndighetsformen bör användas i begränsad omfattning. Antalet nämndmyndigheter bör därför minska. När så är möjligt bör särskilda beslutsfunktioner inom vanliga förvaltningsmyndigheter användas i stället för nämndmyndighetsformen.

Statskontorets förslag: Statskontoret föreslår bl.a. att nämndmyndigheterna bör undantas helt eller delvis från reglerna för årsredovisningar. I stället bör årliga verksamhetsberättelser lämnas.

När det gäller stödbehovet menar Statskontoret att detta för vissa nämndmyndigheter bör tillgodoses på annat sätt än i dag, antingen genom kategorivis samverkan kring gemensamma kanslier, eller genom tillskapandet av en helt ny stödmyndighet, gemensam för nämnder och offentliga kommittéer.

Statskontoret menar att det i framtiden finns skäl att vara restriktiv med nämndmyndighetsformen och även att ompröva vissa av de nämndmyndigheter som finns idag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i stor utsträckning valt att kommentera utredningens överväganden i relation till de egna förhållandena. I den mån det gått att utläsa en mer generell syn i svaren förefaller det bl.a. finnas ett stöd för att regeringen genomför en omprövning av nämndmyndigheterna och även i vissa fall överväger möjligheterna att skapa särskilda beslutsfunktioner inom förvaltningsmyndigheter. Förslaget om en ny stödmyndighet vinner inte bifall bland remissinstanserna.

Skälen för regeringens bedömning: Nämndmyndigheter är en kategori myndigheter som främst kännetecknas av ett begränsat och avgränsat ansvarsområde, organisationens ringa storlek samt framför allt av behovet av en kollektiv beslutsform. Organisationsformen är ändamålsenlig för vissa verksamheter. Regeringen anser dock att nämndmyndighetsformen bör användas sparsamt och att en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten. Även i de fall där ett kollektivt beslutsorgan bedöms som nödvändigt är det dock inte självklart att verksamheten måste organiseras i en egen nämndmyndighet. Det bör först prövas om inte en vanlig förvaltningsmyndighet kan hantera uppgiften, eventuellt i kombination med att myndigheten för den aktuella uppgiften endast är beslutför i särskild sammansättning. Med andra ord finns det ytterligare en aspekt som bör karaktärisera nämndmyndighetsformen, nämligen att den aktuella uppgiften är olämplig att hantera inom en organisation som även har ansvar för andra uppgifter.

Frågan om en mer renodlad användning av nämndmyndighetsformen har således två aspekter. För det första gäller det att varje gång skapandet av en ny nämndmyndighet övervägs noga pröva om det inte finns andra alternativ att välja, t.ex. att ge ansvaret för uppgiften till en befintlig myndighet. Den andra aspekten gäller redan existerande nämndmyndigheter. Här är frågan hur en omprövning i syfte att renodla användningen av nämndmyndighetsformen genomförs på ett lämpligt sätt. Regeringen anser inte att en samlad översyn av alla ca 150 nämndmyndigheter är realistisk att genomföra. I stället kommer berörda nämndmyndigheter att prövas i mindre grupper eller enskilt vid lämpliga tillfällen, t.ex. när olika verksamheter utreds eller utvärderas.

För vissa uppgifter kommer nämndmyndigheten även framdeles att framstå som den mest lämpade organisationsformen. För dessa myndigheter gäller att styrning, stöd, organisation och finansiering skall ordnas så att de kan utföra sina uppdrag effektivt och med gott resultat. I detta avseende kan förutsättningarna för nämndmyndigheterna förstås jämföras även med andra typer av småmyndigheter.

Varje myndighet har i viss mån unika förhållanden att verka under. Att skapa strikt enhetliga former för myndigheterna är därför varken effektivt eller önskvärt. Däremot finns det skäl att slå fast vissa grundläggande principer som bör kunna gälla för åtminstone en majoritet av nämndmyndigheterna. När det gäller de ovan nämnda förutsättningarna för finansiering, organisering och kanslistöd anser regeringen det olämpligt med alltför många olika modeller. Därför bör nämndmyndigheter antingen ges en mycket självständig roll eller göras hårt uppknutna till en värdmyndighet. Blandlösningar skapar alltför otydliga förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet. Det förra alternativet bör bl.a. innebära eget ramanslag och självständigt ansvar för personal och administrativt stöd. Det senare att en värdmyndighet tar fullständigt ansvar för nämnden vad gäller såväl finansiering som handläggande personal och administrativt stöd. I detta fall blir det i stor utsträckning värdmyndigheten som får ta ansvaret för att nämnden uppnår ett tillfredsställande resultat.

Regeringen anser inte att det är nödvändigt att undanta nämndmyndigheterna från reglerna för årsredovisningar. Däremot bör, i syfte att öka verksamhetsanpassningen av resultatstyrningen, behovet av information noga övervägas vid utformningen av styrsignaler gentemot nämnd- och värdmyndigheter.

Regeringen bedömer inte att det finns behov av någon särskild stödorganisation för nämndmyndigheter. När det gäller nämndmyndigheter som disponerar egna resurser har Kammarkollegiet ansvaret att erbjuda mindre myndigheter administrativt stöd. Denna verksamhet kan vid behov utökas till lämplig omfattning. Nämndmyndigheter som är direkt kopplade till en värdmyndighet skall få hela sitt stödbehov täckt av denna. I samband med omprövningar av befintliga nämndmyndigheter eller när nya nämnder skapas anser regeringen att det är fördelaktigt om värdmyndighetsskapet kan koncentreras till färre myndigheter bl.a. för att möjliggöra bättre förutsättningar till kompetensuppbyggnad och resursplanering.

Regeringens bedömning: Den statliga inköpssamordningen bör stärkas. De fördelar som ramavtal, storkundsavtal m.m. erbjuder vid ett samlat agerande inom statsförvaltningen bör tas till vara. Kravet på en effektivare statlig upphandling genom samverkan bör slås fast i en förordning. Kammarkollegiet bör ges uppgiften att centralt samordna den statliga upphandlingen.

Utredningens förslag: Utredningens om en effektivare statlig inköpssamordnings förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det finns ett stort stöd hos de flesta remissinstanserna för en utvecklad statlig inköpssamordning. En majoritet av remissinstanserna anser också att det behövs en central samordningsfunktion samt att denna bör skötas av en myndighet som står fri från ansvaret som funktionsansvarig myndighet.

Skälen för regeringens bedömning: Uppgiften att samordna den statliga upphandlingen låg tidigare hos Riksrevisionsverket (RRV). I anslutning till att Nämnden för offentlig upphandling (NOU) inrättades 1993 upphörde RRV:s ansvar för den statliga upphandlingen. NOU, som har tillsynsansvar för den offentliga upphandlingen, var olämplig att ta över samordningsansvaret och uppgiften övergick heller inte till någon annan myndighet. RRV har därför i viss utsträckning fortsatt att utöva sin samordningsroll, dock med mycket små resursinsatser.

Samordnade inköp genom ramavtal sker endast vid en bråkdel av den samlade statliga upphandlingen. Enligt utredningen skulle redan en blygsam höjning av andelen inköp via ramavtal innebära väsentliga besparingar för staten i relation till kostnaderna för inrättandet av en central samordningsfunktion. Regeringen bedömer att det finns en potential för väsentliga besparingar genom en ökad samordning av de statliga myndigheternas inköp.

Regeringen anser därför att en myndighet återigen bör få uppgiften att samordna den statliga upphandlingen. Denna uppgift samt kravet att de statliga myndigheternas upphandling skall effektiviseras genom samordning läggs fast i en förordning. En viktig uppgift för den samordningsansvariga myndigheten blir att fördela rättigheterna till s.k. funktionsansvariga myndigheter att för statens räkning träffa ramavtal inom relevanta produkt- och tjänsteområden. Dessa ramavtal skall därefter kunna utnyttjas av övriga statliga myndigheter. Det är dock viktigt att konkurrensaspekterna beaktas vid de ofta stora upphandlingar det här rör sig om.

Vidare skall samordningsfunktionen följa upp ramavtalens omfattning, ändamålsenlighet och användning. Resultatet av arbetet inom Delegationen (dir. 1998:8) för ekologiskt hållbar upphandling bör beaktas. Myndigheternas användning av befintliga ramavtal bör bygga på frivillighet. För att skapa en så effektiv och ändamålsenlig statlig inköpssamordning som möjligt är det dock viktigt att det sker en uppföljning av utnyttjandet av befintliga ramavtal.

När det gäller vilken myndighet som bör ges samordningsansvaret anser regeringen att det är viktigt att denna myndighet inte själv har

rollen som funktionsansvarig myndighet, bl.a. för att undvika eventuell misstro när det gäller centralfunktionens opartiskhet. En annan viktig faktor är att denna myndighet har en bred kontaktyta gentemot förvaltningen. Regeringens bedömning är att den myndighet som bäst lämpar sig att ta ansvaret för samordningen är Kammarkollegiet. Det är dock viktigt att upphandlande myndigheter, såväl funktionsansvariga som användare av ramavtalen, är delaktiga i samordningsverksamheten. Regeringen avser därför att se till att det knyts ett råd med representanter för de upphandlande myndigheterna till Kammarkollegiet.

Regeringen anser vidare att det finns anledning att så fort som möjligt etablera en fungerande statlig inköpssamordning, varför nödvändiga beslut för att ge Kammarkollegiet samordningsuppdraget kommer att fattas redan under våren 1998.

7.2 Resultatstyrningen utvecklas

Regeringens bedömning: Resultatstyrningen utvecklas och bör även i fortsättningen vara ett av regeringens främsta redskap för att få en effektiv förvaltning som arbetar i enlighet med de politiska målen och prioriteringarna. Centrala punkter i utvecklingen är fortsatt verksamhetsanpassning, starkare politiskt engagemang i styrningen, fokus på Regeringskansliets arbetsformer och förbättrad resultatinformation till riksdagen.

Förvaltningspolitiska kommissionen: Kommissionen anser att resultatstyrningen fortfarande uppvisar vissa brister och att den inte utvecklats på det sätt som förutsågs från början. Bland de problem som kommissionen pekar på kan nämnas bristen på helhetssyn, verksamhetsanpassning och politiskt engagemang samt tendenser till ny detaljstyrning av myndigheterna orsakad av en strävan att åstadkomma preciserade och mätbara mål. Kommissionen anser att regeringen bör ta initiativ till en grundläggande översyn av resultatstyrningen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i kommissionens bedömningar. *Riksrevisionsverket* anser att kunskapen behöver öka om vad som uppnåtts under de senaste tio årens reformverksamhet men förordar en mer måttfull ansats än kommissionen. *Riksskatteverket* anser att modellen med resultatstyrning är bra och att motiven för en översyn bör preciseras innan en sådan beslutas. *Kommerskollegium* anser att en eventuell utvärdering av resultatstyrningen inte bör ha till uppgift att ompröva utan snarare att utveckla den nuvarande resultatstyrningsmodellen.

Att styra med hjälp av mål och resultat

Resultatstyrningen bygger på en fördelning av ansvar och roller mellan riksdag, regering och myndigheter. *Riksdagen* beslutar om vilka effekter i samhället som skall uppnås med statliga insatser och fattar därefter beslut om verksamheten med utgångspunkt bl.a. i hur dessa effektmål uppnåtts. *Regeringen* skall besluta om verksamhetsnära mål, begära in den information som behövs för att bedöma om målen uppnåtts, bedöma resultatet och vidta relevanta åtgärder utifrån detta samt redovisa för riksdagen i vilken utsträckning de av riksdagen beslutade målen uppnåtts. Av 44 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten framgår att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för den verksamhet som bedrivs av staten. *Myndigheterna* skall bidra till att målen uppnås och har stor frihet att välja hur detta skall gå till. Myndigheterna skall även förse regeringen med relevant resultatinformation.

Resultatstyrning syftar till delegering och mindre detaljstyrning av förvaltningen. Samtidigt skall resultatstyrningen ge riksdag och regering information om resultatet av statliga insatser; information som behövs för att styra verksamhetens omfattning, inriktning och effektivitet. Styrformen är väl lämpad för den svenska förvaltningsmodellen och för att uppfylla kraven på effektivitet i statens verksamhet.

Resultatstyrningen bör utvecklas genom riktade åtgärder

Resultatstyrning är en styrform som ökat kraftigt i betydelse under nittioalet och den är i dag ett av regeringens viktigaste redskap för att kunna skapa en effektiv förvaltning som arbetar i enlighet med riksdagens och regeringens mål och politiska prioriteringar. Regeringen anser att resultatstyrningen som den fungerar i dag har vissa brister som framgår av kommissionens rapport. För att förbättra resultatstyrningen har regeringen vidtagit vissa åtgärder och ytterligare åtgärder planeras.

Kommissionen anser att regeringen bör ta initiativ till en grundläggande översyn av resultatstyrningen. Regeringen anser inte att en grundläggande översyn är det bästa sättet att utveckla resultatstyrningen. En sådan översyn skulle riskera att motverka den utveckling och det arbete som redan pågår och som planeras. Det är enligt regeringens uppfattning bättre att vidta riktade åtgärder inom de områden där brister finns.

Regeringskansliets roll i resultatstyrningsprocessen

För att komma till rätta med de brister som uppmärksammas finns det behov av att utveckla samtliga aktörers insatser inom resultatstyrningen.

En angelägen uppgift är att utveckla Regeringskansliets arbetsformer vad gäller verksamhetsstyrning. En konkret åtgärd är att inom Regeringskansliet utarbeta en strategi för att tillgodose riksdagens och regeringens behov av resultatinformation. En sådan strategi skall främst ange vilken information olika aktörer skall ta fram och vid vilka tidpunkter, vilka som

ansvarar för att analysera och bedöma resultatinformationen och vilka åtgärder som olika resultat kan motivera. I syfte att förbättra regeringens löpande uppföljning av verksamheten har ett arbete inletts för att få fram en bättre strukturerad och mer tillgänglig information.

För att tillgodose det informationsbehov som regering och riksdag har måste Regeringskansliet bli bättre på att analysera verksamheten utifrån ett övergripande perspektiv. Detta för att t.ex. kunna få en bättre uppfattning om vilka områden som bör prioriteras eller hur effekterna av en myndighets verksamhet påverkar andra skeenden. Det är i detta sammanhang viktigt att utvärderingar i ökad utsträckning genomförs av andra än de direkt berörda myndigheterna.

Öka det politiska intresset för resultatstyrning

I likhet med kommissionen anser regeringen att det är angeläget med ett ökat intresse och engagemanget från politikerna kring frågor om mål och resultat. För att uppnå detta kommer dialogen på tjänstemannanivå mellan respektive utskott och departement att vidareutvecklas i syfte att få bättre kunskap om bl.a. riksdagens behov av resultatinformation. En annan åtgärd är att utveckla de mål- och resultatdialoger som genomförts mellan departementsledningar och myndighetschefer. På så sätt blir dessa en mer integrerad del av styrningsprocessen.

För att öka fokus på det politiskt intressanta valde regeringen att i budgetpropositionen för 1998 inte längre föreslå övergripande mål för respektive myndighet. Istället föreslog regeringen mål på utgifts-områdesnivå avseende de effekter som de statliga insatserna syftar till och angav dessutom vilka politiska prioriteringar som gäller för år 1998. Regeringen kommer i budgetpropositionen för 1999 att bedöma om dessa effektmål uppnåtts.

En verksamhetsanpassad styrning

Resultatstyrning är ett av flera redskap för att styra statlig verksamhet. Exempel på andra sätt att styra är finansiell styrning, regelstyrning, organisationsstyrning och styrning genom information eller chefs-utnämningar.

En effektiv styrning av förvaltningen handlar bl.a. om att kunna anpassa valet av styrverktyg till den verksamhet som skall styras. Om någon annan styrform är särskilt lämpad för en verksamhet kan det självklart vara så att behovet att styra med mål och resultat är mindre. Detta kan uttryckas som att styrningen skall verksamhetsanpassas. På samma sätt måste tillämpningen av resultatstyrningen verksamhetsanpassas. Hur detaljerade och konkreta mål som bör anges och vilken typ av resultatinformation som myndigheterna bör avkrävas beror på vilken typ av verksamhet man vill styra. I vissa avseenden bör resultatstyrningen kunna förenklas. Myndigheterna skall åsättas realistiska mål och redovisningen skall anpassas till Regeringskansliets möjligheter att dra nytta av informationen. En förändring som vidtagits i syfte att åstadkomma en bättre verksamhetsanpassning är att de generella kraven på

myndigheternas resultatredovisningar tagits bort och att regeringen i varje regleringsbrev anger vilken resultatinformation som skall rapporteras för att möjliggöra en bedömning av verksamhetens resultatet. Prop. 1997/98: 136

Vad leder insatserna till?

Ovan beskrivna åtgärder i syfte att förbättra resultatstyrningen kommer enligt regeringen att bidra till att resultatinformationen till regering och riksdag förbättras vilket i sin tur leder till att de politiska nivåernas intresse för resultatstyrningen ökar. Vidare kommer helhetssynen att förbättras och den tendens som funnits att myndigheter åläggs för många och detaljerade mål motverkas. Styrningen blir dessutom bättre anpassad till de olika förutsättningar som gäller för olika verksamheter och myndigheternas incitament till samarbete ökar.

7.3 En tydlig och effektiv statlig tillsyn

Regeringens bedömning: Den statliga tillsynen av myndigheter, kommuner och företag bör ses över i syfte att få till stånd en mer ändamålsenlig statlig tillsyn. Den statliga tillsynen bör ges en tydligare innebörd. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av den statliga tillsynsverksamheten.

Förvaltningspolitiska kommissionens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: I princip samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget om en översyn av den statliga tillsynen.

Skälen för regeringens förslag: Vikten av en väl fungerande statlig tillsyn har konstaterats på flera håll de senaste åren. Förutom kommissionen har bl.a. RRV riktat kritik mot tillsynsverksamheten vid flera av dess granskningar. I Riksdagens revisorers förslag angående tillsynens innebörd och tillämpning (1994/95:RR9) samt i konstitutionsutskottet betänkande (1994/95:KU27) betonas den statliga tillsynens betydelse för efterlevnaden av lagar och föreskrifter. Utskottet anser att regeringen bl.a. bör uppmärksamma behovet av tydliga förutsättningar för tillsynen, förbättra uppföljningen av tillsynsverksamheten samt att förutsättningarna för tillsyn beaktas vid omorganisationer eller ändrade ansvarsförhållanden inom verksamhetsområden.

Kommissionen baserar i huvudsak sina förslag på en utredning som RRV genomfört. Kommissionen betonar att definitionen av tillsyn som begrepp är oklar och tillämpas olika. Detta har lett till att tillämpningen försvårats. Tillsynen är ofta svag och sanktionsmöjligheterna otydliga. Ansvar framgår inte tydligt av myndigheternas instruktioner. Att begreppet behöver förtydligas skall dock inte uppfattas som att all tillsyn skall utformas enhetligt, verksamhetsanpassning är nödvändig.

Regeringen delar de synpunkter som i olika sammanhang framkommit angående vikten av en ändamålsenligt utformad tillsyn. Regeringen har

också vidtagit åtgärder för att komma till rätta med vissa av de problem som framhållits.

Tillsynen över kommunerna är ett sådant exempel. En stor del av den statliga tillsynen över de kommunala verksamheterna utövas av Skolverket och Socialstyrelsen. Regeringen har på olika sätt betonat vikten av en väl fungerande tillsynsverksamhet hos dessa myndigheter.

I regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning (skr. 1996/97:112) framhåller regeringen vikten av en välutvecklad kvalitetssäkring och tillsyn. Skolverket har även sedan den 1 januari 1998 getts det samlade tillsynsansvaret för förskola och skola. Tillsynen på skolområdet har förstärkts och Skolverket skall på regeringens uppdrag överväga behovet av eventuella sanktioner.

I propositionen om ändring i socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124) framhåller regeringen behovet av en effektivare och mer slagkraftig tillsyn över socialtjänsten. Socialtjänstutredningen (dir. 1997:109) har därför fått i uppdrag att lämna förslag till en effektivare tillsyn över socialtjänsten samt en mer ändamålsenlig gränsdragning mellan Socialstyrelsens nationella och länsstyrelsernas regionala tillsynsansvar. Utredningen skall även analysera hur en bättre samordning av tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården skall kunna åstadkommas.

Regeringen har därutöver tillsatt en utredning (dir. 1997:81) som skall föreslå åtgärder som syftar till effektivare tillsyn över kommunernas verksamhet, löpande omprövning, förenkling av regler m.m.

Regeringen anser att en generell översyn av den statliga tillsynen bör genomföras i enlighet med Förvaltningspolitiska kommissionens förslag. En sådan översyn bör i första hand fokusera på ett antal övergripande och generella frågor, t.ex. definitionen av begreppet tillsyn i förhållande till andra snarlika verksamheter som utvärdering, uppföljning, kontroll, information etc, hur tillsynsuppgifter bör regleras, hur regeringens och riksdagens behov av uppföljning av tillsynen bör utformas. Den ovan nämnda utredningen av statens tillsyn över kommunerna kommer att vara ett betydelsefullt kunskapsunderlag för denna översyn. Översynen bör göra det möjligt att lägga fast vissa riktlinjer för den statliga tillsynen. I detta sammanhang bör också möjligheterna till verkningfulla sanktioner övervägas.

Regeringens förslag:

Förvaltningsmyndigheter, även regionala myndigheter under en central chefsmyndighet, skall antingen ledas av en myndighetschef ensam (s.k. enrådighetsverk), eller av en myndighetschef som biträds av en lekmannastyrelse med begränsade beslutsbefogenheter eller av en styrelse med fullt ansvar.

Regeringen skall för varje myndighet välja den ledningsform som bäst gagnar verksamheten och de uppställda målen.

Förvaltningspolitiska kommissionens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna, som närmare kommenterat kommissionens förslag om ledningsorganisation, är tveksamma till förslaget att nuvarande modell med lekmannastyrelser med delat ansvar generellt skall avskaffas och ersättas av enrådighetsverk eller av styrelser med fullt ansvar. De förordar i stället en mer flexibel lösning.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om myndigheternas ledningsformer har sedan mitten av 1980-talet behandlats av tre större utredningar: Verksledningskommittén (SOU 1985:40), Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (SOU 1993:58) och slutligen Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57). Samtliga utredningar har i stort gjort likartade bedömningar och kommit till samma slutsats, nämligen att ansvarsbilden bör vara tydlig och att ledningsformerna enrådighetsverk eller styrelse med fullt ansvar därför bör övervägas.

Riksdagen har vid olika tillfällen behandlat regeringens propositioner om myndigheternas ledningsformer (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226, prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381 och prop. 1994/95:150 bil. 7, bet. 1995/96:KU1, rskr. 1995/96:32). Vid det senaste tillfället år 1995 beslöt riksdagen bl.a. att den tidigare gällande huvudregeln att statliga myndigheter normalt skall ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen skulle återinföras. Samtidigt ansåg riksdagen att det var lämpligt att Förvaltningspolitiska kommissionen även behandlade frågan om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer och utgick från att regeringen därefter återkommer i frågan.

Förvaltningspolitiska kommissionen anser att nuvarande lekmannastyrelser bör avskaffas. Den menar bl.a. att fördelningen av beslutsbefogenheterna mellan myndighetschef och styrelse gör att ansvaret blir oklart och att styrelsen inte fungerar som ett ledningsorgan.

Regeringen anser, i likhet med flera remissinstanser, att frågan om ledningsformer bör tillämpas flexibelt och att den nuvarande huvudmodellen med en lekmannastyrelse vid chefens sida inte generellt bör avskaffas. Denna ledningsform, *styrelse med begränsat ansvar*, har sitt värde, inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Regeringen ser inget skäl att ändra denna ledningsform för myndigheter, där den fungerar väl såväl ur verksamhetens som ur regeringens styr-

ningsperspektiv. Den kan även i fortsättningen vara att föredra i flera sammanhang, bl.a. där bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt.

Vad gäller övriga ledningsformer anser regeringen att *styrelse med fullt ansvar* för verksamheten även i fortsättningen bör övervägas främst för myndigheter som arbetar under affärsverksliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar. Ett tiotal centrala förvaltningsmyndigheter har, förutom affärsverken, i dag denna ledningsform. Utbildning för en rad sådana styrelser har genomförts under år 1997. En löpande utvärdering av hur denna ledningsform fungerar görs bl.a. inom ramen för mål- och resultatdialoger med styrelseordförande och myndighetschef.

Det har ibland hävdats att styrelser med fullt ansvar egentligen inte har fullt ansvar för verksamheten i likhet med t.ex. en bolagsstyrelse, eftersom regeringen och inte styrelsen utser den som svarar för den verkställande ledningen av myndigheten. En myndighet är dock något helt annat än ett bolag. Det finns också väsentliga skillnader mellan hur en statlig myndighet i demokratins och det allmännas tjänst och hur ett företag inom näringslivet leds. Ett uttryck för detta är att regeringen normalt utser myndighetschefer. Den ordningen bör gälla även för chefer för myndigheter där styrelsen har fullt ansvar. I beredningsprocessen inför en chefsutnämning bör dock självfallet ett samråd med styrelsen om aktuella kandidater ingå.

Ledningsformen *enrådighetsverk* bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Detta behov gör sig särskilt gällande i de ökade krav på styrning och samordning som medlemskapet i EU ställer på regeringen. Enrådighetsverk bör i regel ha ett *rådgivande organ* med av regeringen tillsatta ledamöter. Ett sådant organ kan i princip fylla samma syfte som dagens lekmannastyrelser vad gäller insyn och medborgerligt inflytande.

Kommissionen berör även frågan huruvida intresseorganisationer, i likhet med vad som gällde före år 1992, bör vara representerade i vissa myndighetsstyrelser främst inom arbetsmarknadsområdet (jfr prop. 1991/92:123, bet. 1991/92:KU36, rskr. 1991/92:305). Den anser att det vore fel att åter införa en sådan representation eftersom ansvarsbilden blir oklar. Intresseorganisationerna bör i stället på ett tidigt stadium komma till tals i myndigheternas arbete genom samrådsorgan, överläggningsgrupper eller liknande. Kommissionen anser detta vara av vikt inte minst i EU-arbetet, där det är en fördel om intresseorganisationer står bakom den ståndpunkt som Sverige intar. Regeringen är av dessa skäl för närvarande inte beredd att återinföra intresserepresentation i statliga styrelser. De samrådsformer som i dag används bör i stället vidareutvecklas och prövas ytterligare.

Sedan riksdagen år 1987 fattade sitt s.k. verksledningsbeslut (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226) har de allmänna villkoren för statliga myndigheter i hög grad förändrats, främst genom övergång till mål- och resultatstyrning och införande av ramanslags-systemet. Statsförvaltningen har också varit föremål för olika strukturella

och organisatoriska förändringar. Anpassning till växlande förutsättningar i ett snabbt föränderligt samhälle är något som man måste räkna med även i framtiden. Vidare är det med hänsyn till medlemskapet i EU av särskild vikt att förvaltningsmyndigheterna driver sin verksamhet helt i linje med regeringens intentioner. Regeringen är i EU-samarbetet mycket beroende av sina myndigheter. Styrning i form av kontakter och dialoger med myndigheten måste ske på ett direkt, samordnat och effektivt sätt, ofta med knappa tidsmarginaler.

Mot bakgrund av den utveckling som har skett anser regeringen att den, för att kunna styra och utveckla den framtida statsförvaltningen mer effektivt, bör ha större möjlighet att flexibelt tillämpa olika ledningsformer än vad som nu är fallet. Liksom tidigare (prop. 1994/95:150 bil. 7, s. 120) finner därför regeringen det angeläget att den vid val av ledningsform bör kunna utgå från myndighetens verksamhet och mål sådana som de är fastlagda av riksdagen och regeringen och därefter välja den ledningsform som bäst bedöms gagna verksamheten och de uppställda målen.

7.5 Kvalitet i chefsförsörjningen

Regeringens bedömning: Chefsförsörjningen är av vital betydelse för statsförvaltningen och bör i ökad grad uppmärksammas på alla nivåer inom förvaltningen.

Regeringens chefsutnämningar bör även i fortsättningen renodlas till att i huvudsak avse myndighetschefer.

Stor omsorg bör ägnas åt en kvalificerad beredningsprocess inför utnämningar och åt balans i rekryteringen.

Myndighetscheferna bör särskilt verka för ökad rörlighet bland sina underlydande chefer.

Regeringens chefpolicy bör, i sina grunddrag, prägla chefsförsörjningen inom hela statsförvaltningen. Myndighetscheferna förväntas tillämpa regeringens policy på underlydande chefer.

Förvaltningspolitiska kommissionens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna instämmer i allmänhet i kommissionens bedömning att regeringens utnämningssmakt bör uppvärderas som instrument för styrning, förändring och utveckling av förvaltningen. De allra flesta ställer sig dock mycket tveksamma eller direkt avvisande till förslaget att regeringen utnämningssmakt skall utvidgas till att förutom myndighetschefer omfatta även deras ställföreträdare samt vissa överdirektörer och avdelningschefer.

Skälen för regeringens bedömning: Svensk statsförvaltning har i hög grad förändrats och utvecklats sedan mitten av 1980-talet. Delegering av befogenheter och avreglering har gett myndigheterna betydande frihet samtidigt som ökade krav ställs på dem i fråga om resultatuppfyllelse.

Ansvar för regeringen för myndighetens verksamhet vilar i de flesta fall på myndighetschefen. De långtgående förändringarna i förvalt-

ningens sätt att fungera har medfört att ett kvalificerat och ansvarsfullt ledarskap i statsförvaltningen har blivit viktigare än någonsin. Höga krav ställs på myndighetschefernas förmåga att leda arbetet mot de mål som riksdag och regering ställer upp. Chefernas ledarskapskompetens, ambitioner och ansvarstagande avgör i hög utsträckning hur framgångsrik regeringen blir i att genomföra sin politik. Regeringens utnämningssmakt och chefspolitik är mot den bakgrunden instrument av särskild vikt. Myndighetschefer bör rekryteras med stor omsorg. Tidigare erfarenhet av chefsuppdrag bör t.ex. finnas hos den som utnämns till chef för en statlig myndighet.

Regeringen anser, i likhet med de flesta remissinstanser, att dess utnämningssansvar inte bör utvidgas. Det skulle innebära ett avsteg från den styrform som under senare år har introducerats i statsförvaltningen och bidragit till att utveckla och effektivisera den. Det skulle vidare rimma dåligt med det till myndigheterna delegerade ansvaret för den inre organisationen, om regeringen börjar utnämna vissa avdelningschefer. I linje med riksdagens riktlinjer år 1994 (prop. 1993/94:185 s. 20ff. bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381) bör därför regeringens utnämningar även i fortsättningen renodlas till att gälla i huvudsak myndighetschefer. Det är naturligt att dessa i sin tur ges förtroendet att själva utse sina närmaste medarbetare. Detta utesluter inte att regeringen i vissa fall, t.ex. på grund av verksamhetens omfattning eller särskilda betydelse, kan välja att tillsätta en överdirektör som ingår i verksamheten och dessutom är generaldirektörens ställföreträdare. Regeringen anser för övrigt att titeln överdirektör bör förbehållas dem som utses av regeringen.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att det av regeringen påbörjade arbetet med att utveckla rekryteringsförfarandet bör fortsätta. Liksom tidigare svarar varje departement efter samråd med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet för arbetet med rekrytering av myndighetschefer inom sitt eget område. För universitet och högskolor sker rekrytering av rektorer enligt förslag från styrelsen. I dessa fall sker således inget särskilt rekryteringsförfarande inom Regeringskansliet.

Regeringen har mot bakgrund av utnämningssmaktens ökade betydelse i dagens statsförvaltning sett över sin chefspolicy och utvecklat riktlinjer för beredningsprocessen inom Regeringskansliet. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt att bredda rekryteringsbasen och få en bättre balans av kompetens och erfarenheter i kollektivet av myndighetschefer. Arbetet med att öka antalet kvinnliga myndighetschefer måste intensifieras ytterligare. För närvarande är endast ca 23 % av myndighetscheferna kvinnor, vilket visar att åtskilligt återstår att göra på detta område. Ytterligare en grupp som behöver beaktas i detta sammanhang är personer med utländsk bakgrund. Trots att en femtedel av vår befolkning har utländsk bakgrund är gruppens representation på chefsposter inom statsförvaltningen nästan obefintlig. En bättre balans i rekryteringsbasen bör också åstadkommas genom att fler chefskandidater aktivt söks i andra samhällssektorer än den rent statliga.

Det har i olika utredningar konstaterats att rörligheten bland chefer under myndighetschefsnivån är alltför låg. Att arbeta med och söka lösa dessa frågor inom den aktuella chefsnivån är närmast en uppgift för myndigheterna själva med det ansvar och de befogenheter som de har

fått. Myndigheterna har också möjlighet att utveckla någon form av arbetsgivarsamverkan inom ramen för den statliga arbetsgivarorganisationen för att åstadkomma ökad rörlighet. Det väsentliga syftet med ökad rörlighet bör vara att få rätt balans mellan kontinuitet och förnyelse i verksamheten. I den modell för löpande uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik som regeringen aviserade i förra årets budgetproposition, och som nu genomförs, ingår att myndigheterna skall sätta uppföljningsbara mål för sin kompetensförsörjning, bl.a. för chefsrörligheten. Frågan om chefsrörlighet kommer därför upp på varje myndighets agenda och den kommer även vid behov att behandlas i de återkommande mål- och resultatdialoger som departementsledningarna för med sina myndighetschefer. I en sådan dialog kan departementsledningen också få värdefulla upplysningar om kvalificerade chefer med goda ledaregenskaper inom myndigheten vilka skulle kunna utnyttjas på någon post som myndighetschef eller på någon annan ledande post inom förvaltningen.

Rörligheten bland myndighetschefer har ökat betydligt under de senaste tio åren och är för närvarande relativt god. En klar majoritet av de nuvarande myndighetscheferna är förordnade för första gången som chef för sin myndighet. Regeringen kommer även i fortsättningen att verka för en naturlig rörlighet bland myndighetschefer och att de ges möjlighet att växla mellan olika uppgifter. Erfarenheterna hos den som tidigare har varit myndighetschef kan t.ex. komma till god användning på poster som ordförande eller styrelseledamot i statliga styrelser.

Regeringens chefpolicy, som återges nedan, kan ses som en övergripande policy för hela statsförvaltningen. Myndighetscheferna förväntas i sin tur tillämpa den i sina huvuddrag på underlydande chefer.

Rekrytering

Rekrytering av myndighetschefer skall ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande.

En skriftlig kravprofil, baserad på myndighetens nuvarande och kommande verksamhet, skall alltid tas fram innan sökandet efter kandidater påbörjas. Särskild vikt bör läggas vid ledaregenskaper och tidigare erfarenheter som chef.

Ett brett sökförfarande innebär att regeringen söker kandidater även från näringslivet, kommuner och landsting.

Vidare skall det så långt möjligt alltid finnas en kvinnlig kandidat med i det slutliga urvalet. Målet att rekrytera så kvalificerade ledare som möjligt inom statsförvaltningen skall uppnås genom att ta vara på den kompetens som finns bland såväl kvinnor som män.

Introduktion

Nyutnämnda myndighetschefer skall ges både en individuellt anpassad och en allmän introduktion.

Stor omsorg skall ägnas åt introduktion av nyutnämnda chefer. Myndighetschefer är nyckelpersoner för regeringen. En god introduktion bör därför lägga grunden för ett konstruktivt och fungerande samarbete.

Introduktionsrutiner skall finnas på varje departement. I den individuellt anpassade departementsintroduktionen bör ingå bl.a. ett möte med departementsledningen i form av en första mål- och resultatdialog.

Regeringskansliet anordnar allmänna och gemensamma *introduktionsseminarier* för nyutnämnda myndighetschefer. Seminarierna syftar till att klargöra krav och förväntningar i chefsrollen samt utveckla förmågan till ledarskap i den statliga förvaltningskulturen.

Chefsutveckling

Chefsutveckling i olika former skall erbjudas såväl nya som etablerade myndighetschefer.

Myndighetschefer som har genomgått introduktionsutbildningen erbjuds fortsatt chefsutveckling i mindre *utvecklingsgrupper*. Syftet är att deltagarna tillsammans med andra kollegor öppet skall kunna diskutera aktuella frågeställningar i chefsrollen.

Temaseminarier om aktuella och övergripande frågor anordnas vid behov. I dessa deltar även företrädare för departementens politiska ledning.

I chefsutvecklingen ingår också att erbjuda *individuella chefsutvecklingsinsatser* i syfte att utveckla specialkompetens som enskilda myndighetschefer kan behöva.

Mål- och resultatdialog

Kontakterna mellan departementsledning och myndighetschef bör utvecklas genom regelbundna mål- och resultatdialoger.

En regelbundet återkommande mål- och resultatdialog mellan departementsledning och myndighetschef är ett kompletterande styrinstrument för regeringen inom ramen för den normala budgetprocessen.

Dialogen skall normalt bestå av två delar. Under första delen behandlas verksamhetens mål, uppnådda resultat, effekter, kostnader etc. Därvid bör departementsledningen vid behov närmare klargöra och precisera de mål som regeringen beslutat för myndighetens verksamhet.

Den andra delen av dialogen har formen av ett enskilt planeringssamtal mellan myndighetschefen och statsrådet eller statssekreteraren. Under denna del av samtalet behandlas t.ex. chefens arbetssituation, behov av utveckling och förändring m.m.

Regelrätta mål- och resultatdialoger bör normalt hållas varje år med myndighetscheferna.

Rörlighet

Rörlighet bland myndighetschefer bör eftersträvas.

Rörlighet på chefsposten främjar såväl myndighetens effektivitet som chefernas egen utveckling. En ökad rörlighet leder också till att chefsbyten och chefsavveckling avdramatiseras och att växlingen mellan chefsuppgifter och andra uppgifter ses som något naturligt.

Tidsbegränsade förordnanden bör medvetet användas som ett instrument både för att främja rörligheten mellan olika uppgifter och uppdrag och för att vid behov avveckla myndighetschefer.

Vid nyutnämning bör en myndighetschef utses för en period på sex år. Omförordnanden bör normalt begränsas till högst tre år.

Statsrådet eller statssekreteraren bör – om det inte redan skett i samband med en mål- och resultatdialog – hålla ett planeringssamtal med berörd myndighetschef senast ett halvår före förordnandetidens utgång.

Inom varje departement skall det finnas väl fungerande rutiner för bevakning, planering och framförhållning vad gäller förordnanden av myndighetschefer.

Löner och anställningsvillkor

Regeringen utnämner myndighetscheferna och beslutar om deras lön mot bakgrund av de krav som ställs på befattningarna samt chefernas kvalifikationer och erfarenheter.

De flesta chefer för myndigheter som lyder direkt under regeringen – verkscheferna – anställs för en bestämd tid. För ett mindre antal av dessa myndighetschefer tillämpas andra anställningsformer. Myndighetscheferna ingår i regeringens frikrets enligt chefsavtalet (Arbetsgivarverkets cirkulär 1996:A 5).

Regeringen tillämpar individuell lönesättning för dessa chefer. Lönesättningen bör styras av verksamhetsintresset. Som hjälpmedel vid lönesättningen klassificeras de olika befattningarna enligt ett system där man beaktar de krav som ställs på befattningen i fråga om arbetets ansvar och omfång samt kvalifikationer i form av utbildning och tidigare chefs-erfarenhet. Tillämpningen av ett sådant system bör också bidra till att inte osakliga löneskillnader på grund av kön uppstår. För likvärdiga befattningar sätts lönerna normalt inom ett intervall, som ger utrymme för att beakta såväl den enskilde chefens kompetens och prestationsförmåga som marknadsförhållandena.

Andra anställningsvillkor – som t.ex. löneavdrag vid sjukdom eller annan ledighet, reseersättning och semester – är i stort desamma som för övriga statsanställda. Dessa frågor regleras normalt i chefsavtalet.

Avgångsförmåner utgår för flertalet verkschefer enligt förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m. (chefspensionsförordningen). Förmånerna utgår i form av avgångsvederlag eller chefspension. För de myndighetschefer som inte omfattas av chefspensionsförordningen tillämpas i stället pensionsplanen för arbetstagare hos staten m.fl. (PA-91). Om särskilda skäl föreligger kan överenskommelse träffas om andra avgångsförmåner än de nu nämnda.

8.1 Informationsteknikens användning

Regeringens bedömning: Statsförvaltningen bör, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter, ta till vara informationsteknikens möjligheter att:

- förenkla och förbättra kontakterna för medborgare och företag med myndigheterna,
- öka allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet,
- effektivisera samverkan mellan myndigheter, med övrig offentlig sektor samt med EU-institutioner och andra länders förvaltning.

Förvaltningspolitiska kommissionens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Många remissinstanser har kommenterat och utvecklat frågorna om informationsförsörjningen. Statskontoret anser att väsentlig information skall hållas elektroniskt tillgänglig och att staten genom informationsteknik kan bidra till tillgänglighet och serviceförmåga.

Skälen för regeringens bedömning: Statsförvaltningens användning av informationsteknik har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen under senare år (jfr prop. 1995/96:125 bet. 1995/96:TU19, rskr. 1995/96:282).

I arbetet med att forma en förvaltning för 2000-talets krav och förväntningar har informationstekniken en viktig roll. Utvecklingen av informationstekniken innebär produktivitetsvinster och möjligheter till verksamhetsutveckling. Den kan också göra den offentliga verksamheten mer tillgänglig för medborgarna och mer serviceinriktad. Det är viktigt att detta sker med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter, vilket aktualiserar frågor om sekretess och skydd för personuppgifter.

Regeringen har i prop. 1995/96:125 Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik redovisat en nationell IT-strategi där ett av målen är att använda IT för att öka effektiviteten och kvaliteten i offentlig verksamhet och förbättra servicen till medborgare och företag. I propositionen lägger regeringen även fast övergripande riktlinjer för den offentliga förvaltningens informationsförsörjning och ett åtgärdsprogram i syfte att åstadkomma en förnyelse av offentlig förvaltning med stöd av IT.

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen (skr. 1997/98:19) Utvecklingen i informationssamhället pekat på att det på olika håll pågår ett arbete med att bygga ut infrastrukturen för den offentliga sektorns kunskaps- och informationsförsörjning.

Toppledarforums projekt om ”Det offentliga Sverige på Internet” har resulterat i en informationstjänst ”Sverige direkt”. Den är ett exempel på hur offentlig information länkas samman för att förenkla för allmänheten att få tillgång till offentlig information. Toppledarforum har utfärdat

rekommendationer för hur hemsidor på Internet med hög kvalitet bör se ut.

Inom Justitiedepartementet har en arbetsgrupp nyligen föreslagit ett nytt offentligt rättsinformationssystem. Ett centralt syfte är att tillförsäkra medborgarna en god och ökad tillgång till rättsregler och andra offentliga rättskällor i elektronisk form.

Den statliga sektorn måste fortlöpande ompröva verksamhetsformer i syfte att åstadkomma en högre kostnadseffektivitet. Som ett led i denna bör myndigheterna aktivt ta till sig ett effektivt utnyttjande av informationstekniken. Det är viktigt att uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden inte sprids i onödan och att sådana uppgifter har ett tillfredsställande sekretesskydd. Allmänhetens förtroende är en nyckelfråga för informationsteknikens användning i den offentliga förvaltningen.

Regeringens bedömning är att utvecklingen mot allt mer datoriserade ärendeprocesser är bra och gör det möjligt för förvaltningen att arbeta bättre över myndighetsgränser. Detta bidrar till förkortade handläggningstider och minskade kostnader och därmed till ökad effektivitet i förvaltningsprocessen. Ett arbetssätt där flera myndighetsuppgifter med stöd av IT samordnas på regional och lokal nivå inom hela den offentliga sektorn medger vidgade möjligheter att erbjuda medborgare och företag enklare kontakter med myndigheterna. Flera myndigheter kan t.ex. länkas samman, utan att för den skull organisationerna behöver förändras. Det är möjligt att som service till medborgare eller företag framställa elektroniska tjänster - s.k. webbsidor - där skilda myndigheters verksamheter samlas. Sådana tjänster måste inte nödvändigtvis tillhandahållas av staten, utan kan tillhandahållas av privata företag.

Regeringen anser vidare att samverkan mellan myndigheter kan bespara staten resurskrävande uppbyggnad av databaser och förbättra kvaliteten i lagrad information. Detta ställer dock krav på att myndigheterna kan enas i kvalitetsfrågor, t.ex. genom att utveckla gemensamma kvalitetsdeklarationer.

Insynen i och tilliten till förvaltningen måste säkerställas genom ett klart och entydigt regelverk. Flera lagar berörs, däribland tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen och sekretesslagen.

RRV har inom ramen för sin effektivitetsrevision pekat på att IT-stödet i ett flertal verksamheter inte har utnyttjats fullt ut. Inte sällan har klara mål saknats för hur och i vilken utsträckning verksamheten skall förbättras genom investeringar i IT-inriktade förändringsprojekt. Regeringen anser det är viktigt att myndigheterna följer upp och gör effektivitetsbedömningar av investeringar och förändringsprojekt. Strategiska projekt och projekt av större omfattning bör i ökad utsträckning utsättas för kritiska granskningar och utvärderingar.

Förvaltningens ökande användning av modern informationsteknik kan leda till att förvaltningen blir svårare att granska. Detta ställer krav på att RRV i revisionen och Statskontoret i uppföljnings- och utvärderingsverksamheten utvecklar metoder för att klara detta.

Statskontoret som har ett beställaransvar för statistik om offentlig sektor, bör kontinuerligt ta fram statistik och annan fakta som beskriver hur användningen av IT i staten utvecklas. Den utvecklingen bör kunna

8.2 En IT-infrastruktur är en förutsättning

8.2.1 Infrastruktur

Regeringens bedömning: Den tekniska infrastrukturen för statsförvaltningens kommunikation med medborgare och företag bör bygga på Internet. Inom ramen för Internet bör myndigheterna utveckla tjänster som förenklar kontakterna med och samspelet mellan medborgare, företag och offentlig förvaltning.

Skälen för regeringens bedömning: I prop. 1995/96:125 Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik pekar regeringen på att offentlig förvaltning bör vara ett föredöme som IT-användare samt bidra till en öppen och säker elektronisk infrastruktur. För att använda IT för ett effektivt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen, mellan förvaltningen och företag, medborgare och EU krävs vissa gemensamma standarder. Toppledarforums arbete har resulterat i en rad rekommendationer och förslag, om bl.a. utnyttjande av Internet-standarder för kommunikation med persondatorer.

Statskontoret har i rapporten (1997:18) - Svenska delen av Internet - struktur, säkerhet och regler - pekat på att det i praktiken inte finns något alternativ till Internet-tekniken som bas för elektronisk kommunikation. Internet är i dag en etablerad infrastruktur för flertalet stora myndigheter. Likaså finns det en väl spridd kunskap på marknaden om hur Internet-produkter kan användas. Utöver nu vanliga tillämpningar såsom elektronisk post och World Wide Web kommer Internet allt mer att användas för telefoni, videoöverföring och videokonferenser.

Regeringen anser att myndigheter bör använda kommunikation baserad på Internet-standarder mot medborgare och företag därför att tekniken uppfyller de krav som kan ställas på en öppen kommunikationsarkitektur. Genom att använda system som bygger på Internet åstadkoms en enhetlig miljö för samverkan, utveckling, drift och säkerhet.

Behov av ytterligare åtgärder

Den sk. IT-infrastrukturen omfattar inte bara teknik och tillämpningar, utan också informationsresurser, regelverk, kompetens och organisation.

Den tekniska delen av infrastrukturen definieras till stora delar av IT-industrin och Internet är en etablerad del av infrastrukturen för flertalet stora myndigheter. Arbetet med infrastrukturen för den offentliga förvaltningen har visat att det finns behov av gemensamma standarder, tekniker, metoder m.m.

Riktlinjer har t.ex. efterfrågats för att:

- lagra och återsöka elektroniska dokument och kunna bevara dem för en längre tid,
- säkert kunna överföra dokument mellan organisationer via t.ex. elektronisk post samt
- i allmänt tillgängliga elektroniska kataloger kunna finna adresser till personer, myndigheter, företag m.m.

Det behövs enhetlighet när det gäller begreppsdefinitioner, informationsinnehåll och beskrivningar av dokument m.m. Gemensamma informationskällor behöver organiseras som stöd för statlig verksamhet. Ett växande problem är att finna önskad information i de alltmer omfattande elektroniska källorna.

En konsekvens av att information inhämtas med IT-stöd från andra myndigheter och organisationer är att kraven ökar på informationskvalitet. God informationskvalitet är en förutsättning för bra verksamhets- och tjänstekvalitet. I Toppledarforums rapport Informationskvalitet i offentlig verksamhet från november 1997 lämnas förslag om bl.a. frågor om ansvar, organisation och rutiner i samband med informationshantering.

En detaljstyrning av förvaltningens IT-utveckling är inte möjligt eller önskvärt. Däremot är det önskvärt att det finns fungerande riktlinjer för uppbyggnaden av en gemensam infrastruktur för den offentliga förvaltningen.

Toppledarforum har visat att det finns ett stort intresse hos offentlig förvaltning att samverka kring olika projekt för informationsförsörjning. Samarbetet har varit framgångsrikt, men har samtidigt visat att det behövs ytterligare insatser, särskilt vad gäller förvaltning och spridning av resultaten från projekten. Regeringens bedömning är att den typ av samverkan som Toppledarforum representerar, dvs. gemensamt projektarbete mellan stat, kommun och landsting, bör utvecklas vidare. Arbetet med att utveckla riktlinjer och sprida resultaten bör fördjupas inom områdena för självbetjäning, uppgiftsinsamling från medborgare och företag samt informationsspridning. Riktlinjerna bör knyta an till de förvaltningspolitiska målen och riktlinjerna bör tjäna som en grund för styrning och uppföljning inom IT-området.

8.2.2 Säker kommunikation mellan myndigheter

Regeringens bedömning: Statliga myndigheter bör använda säker överföring av dokument och meddelanden i den öppna IT-infrastrukturen. Informationsutbytet mellan myndigheter ställer krav på gemensamma säkerhetsregler och standardiserade lösningar.

Skälen för regeringens bedömning: I prop. 1995/96:125 Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik pekar regeringen inom området ”säkerhet och kvalitet” på att möjligheten att utfärda tillämpningsregler och att fastställa en miniminivå för en verksamhetsanpassad säkerhet för den offentliga förvaltningens informationsförsörjning. Regeringen betonade att tilltron till att informationen är

korrekt är avgörande för all utväxling eller överföring av information. Detta kräver säkerhetslösningar som bl.a. innefattar möjligheter till digitala signaturer och kryptering.

Regeringen har i september 1997 beslutat om ett uppdrag åt Statskontoret att utarbeta en sammanhållen strategi för IT-säkerhet. Statskontoret skall ange hur säkerhetsarbetet kan inordnas i handlingsprogrammet för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik. Rapporten Kryptopolitik, möjliga svenska handlingslinjer, en rapport från regeringskansliets referensgrupp för krypteringsfrågor, oktober 1997, har överlämnats till regeringen. Kommunikationsdepartementet har som en följd av rapporten tillsatt en arbetsgrupp inom regeringskansliet som skall ta fram underlag för en svensk policy för digitala signaturer. Kommunikationsdepartementet har som ett led i det arbetet nyligen presenterat en departementspromemoria, Digitala signaturer - en teknisk och juridisk översikt (Ds 1998:14).

Inom ramen för Toppledarforums arbete pågår flera aktiviteter rörande s.k. förtroendeskapande åtgärder. Toppledarforum har fattat beslut om en första komponent i en gemensam säkerhetslösning i offentlig förvaltning. Statskontoret skall inom ramen för Toppledarforums arbete lägga fram förslag om ett regelverk för användning av digitala signaturer och för kryptering inom den offentliga förvaltningen. Statskontoret förbereder vidare upphandling av rutiner för utfärdande av aktiva kort. Inom bl.a. Riksskatteverket och Riksförsäkringsverket pågår ett arbete med att utveckla elektroniska tjänster där digitala signaturer och kryptering blir nödvändiga. Behovet är stort av enhetliga regler bl.a. för ansvar vid certifiering och administration av säkerhetsnycklar som används för identifikation.

Det arbete som bedrivs för säker kommunikation i statsförvaltningen bör ha som mål att skapa lösningar för samhället som helhet. Offentlig förvaltning bör vara ett föredöme som användare av säkra kommunikationslösningar.

Det arbete för säker överföring av dokument och meddelanden som bedrivs av Toppledarforum och Statskontoret bör snarast prövas inom statsförvaltningen. Regeringen ser ingen konflikt mellan att ta fram lösningar för hela samhället och nu pröva resultatet av Toppledarforums arbete inom den statliga verksamheten. I stället kan statsförvaltningen påskynda processen. Regeringen kommer därför skyndsamt att ta fram ett gemensamt regelverk för säker kommunikation i statsförvaltningen.

Regeringens bedömning: Myndigheter vars verksamhet riktar sig främst till företag och medborgare bör erbjuda elektroniska tjänster för självbetjäning som komplement till traditionella tjänster.

Skälen för regeringens bedömning: För enskilda och företag är tillgänglighet till myndigheternas information en demokratisk förutsättning. Grunddatabasutredningen har i sitt betänkande (SOU 1997:146) Grunddata - i samhällets tjänst - pekat på att samhället kan spara betydande kostnader på att förenkla för företag att lämna och hämta uppgifter. Regeringen har i prop. 1995/96:125 åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik ställt som krav att alla offentliga myndigheter skall kunna nås med elektronisk post och att offentlig information bör kunna förmedlas elektroniskt. Runt om i landet pågår försök med elektronisk lokal tjänsteförmedling i nätverk bl.a. som ett inslag i utvecklingsarbetet med medborgarkontor.

I begreppet självbetjäning ligger möjligheten att elektroniskt få tillgång till myndighetsinformation, blanketter, föreskrifter, lagar och förordningar. Självbetjäning innebär även möjligheter att lämna in blanketter och uppgifter elektroniskt till statliga myndigheter, och i övrigt initiera ärenden elektroniskt där detta är möjligt med hänsyn till lagstiftningen. Elektronisk självbetjäning innebär bättre tillgänglighet till myndigheternas tjänster. Genom elektronisk självbetjäning uppnås effektivitetsvinster för myndigheterna. För medborgare och företag betyder självservice kortare väntetider och förenklingar i kontakterna med myndigheterna samt tillgång till tjänster utanför kontorstid. Myndigheter bör erbjuda elektroniska tjänster för självbetjäning som ett komplement till traditionella tjänster. Tjänsterna bör bygga på hemsidor på Internet, elektroniska blanketter, elektroniskt tillgänglig myndighetsinformation samt elektroniskt tillgängliga lagar och förordningar.

Risken för informationsklyftor ökar i samband med utvecklingen av IT. Det behövs därför insatser som underlättar för grupper som inte har tillgång till IT, och som gör att offentliga elektroniska tjänster kan utnyttjas på ett för den enskilde tryggt och rättssäkert sätt. Myndigheterna bör också pröva möjligheterna att utveckla nya förvaltningstjänster via bl.a. multimedia, avancerad TV/radio och telefoni som komplement till beprövade metoder. Medborgare och företag bör så långt som möjligt själva välja på vilket sätt kontakter och tjänster förmedlas.

Genom att myndigheterna redan i sin ordinarie verksamhet använder informationsteknik för att samla in, lagra, bearbeta, presentera och distribuera ljud, text- och bilddata kommer de tillkommande kostnaderna för elektronisk informationsspridning enligt de skisserade principerna att vara låga. Regeringens förslag om avgifter för elektroniska informationsuttag i kap. 8.3.4 Prissättning och finansiering bör vara tillämpliga även i detta sammanhang, vilket innebär att tjänsterna för elektronisk informationsspridning i stor utsträckning bör kunna tillhandahållas avgiftsfritt.

IT är ett medel för att utveckla statlig verksamhet. Det finns utrymme för experiment och försök inom ramen för gällande lagar och för-

ordningar. Det är viktigt att finna goda exempel som kan visa vägen för andra. I kap 7.1.1 Principer för organisering av statsförvaltningen behandlas frågan om att arbeta i nätverk med IT-stöd.

De statliga insatser som kräver ökade resurser kan finansieras genom omfördelning av befintliga medel samt rationaliseringar.

8.3 Grunddata i samhällets tjänst

8.3.1 Det offentliga åtagandet

Regeringens bedömning: En enkel, säker och kostnadseffektiv tillgång till samhällets grundläggande information är ett offentligt åtagande av väsentlig betydelse för den offentliga förvaltningen, för medborgarna och för företagen. Viktiga steg på vägen mot ett effektivare informationssamhälle har tagits, men ett fortsatt arbete är nödvändigt. Att dra upp riktlinjer för grunddata är ett prioriterat område. En framtida utveckling av offentlighetsprincipen kräver klarare regler för det offentliga åtagandet.

Grunddatabasutredningens överväganden: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning. Ansatsen i utredningen är begränsad till de centrala person-, företags- och fastighetsregistren. Utredningen redovisar trots detta vissa förslag och slutsatser med mer generell betydelse.

Remissinstanserna: I stor utsträckning delar remissinstanserna den syn som utredningen företräder när det gäller frågans betydelse, motiven för det offentliga åtagandet och de resonemang som förs om uppgiftslämnande, kvalitetskrav m.m. De flesta remissinstanser anser dock att utredningen varit för begränsad i sin ansats. Krav på bredare och djupare analys förespråkas på flera områden innan slutligt ställningstagande kan tas till förslagen. Den osäkerhet inför framtiden som finns inför en eventuell framtida IT-anpassning av offentlighetsprincipen präglar dessutom många yttranden.

Skälen för regeringens bedömning: En rationell, säker och öppen informationsförsörjning av grunddata till rimliga ekonomiska villkor har stor betydelse för effektiviteten men också för demokrati, tillväxt, hållbar utveckling samt för sysselsättning och välfärd i Sverige. IT-anpassningen av myndigheternas informationssystem och de möjligheter som därmed tillkommit att enkelt ta del av informationen måste tas tillvara. De övergripande riktlinjerna för en nationell IT-strategi återfinns i regeringens proposition 1995/96:125 Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik. Arbetet med att dra upp riktlinjer för den mest grundläggande informationen, s.k. grunddata, är ett prioriterat område. De förslag som utredningen lämnar har begränsats till några viktiga register och bör därför ses som ett steg i en fördjupad strategi för en effektiv informationsförsörjning i samhället.

Regeringen anser liksom flera remissinstanser att det krävs en bredare och djupare analys av vissa frågor innan ställning kan tas till omfattningen av det offentliga åtagandet vad gäller grunddata. Flera viktiga

frågor behöver klarläggas ytterligare. Det gäller inte minst definition av grunddata, precisering av myndigheternas ansvar, samspelet med uppgiftslämnarna, finansiella och ekonomiska konsekvenser av olika lösningar samt hur man praktiskt skall genomföra förslagen. I detta sammanhang bör det arbete som hittills bedrivits om grunddata, om grundläggande geografiska data och om rättsinformation m.m. beaktas. Regeringen vill också framhålla att Riksskatteverkets och Toppledarforums rapport avseende informationskvalitet i offentlig sektor har många beröringspunkter med den fortsatta hanteringen av grunddata. Det gäller bl.a. frågor om samordning, ansvarsfördelning, standardisering och regelverkens utformning.

Det är nödvändigt att det fortsatta arbetet med grunddata sker i nära anslutning till den ytterligare beredning som krävs för en anpassning av 2 kap. tryckfrihetsförordningen till den nya tekniken. Frågan om det offentliga åtagandet och vilka speregler som skall gälla för privata och offentliga intressen kan därmed komma att behöva klargöras.

8.3.2 Definition av grunddata

Regeringens bedömning: Grunddata bör ges en definition som omfattar offentlig information av vikt för samhällets effektivitet och med bred användning. En ytterligare precisering av den typ av uppgifter som bör hänföras till begreppet grunddata görs. Eventuellt författningsstöd inriktas på de databaser som innehåller grunddata.

Grunddatabasutredningens förslag: Utredningen föreslår till skillnad från regeringen en särskild författningsreglering av vilka data som skall vara grunddata. Utredningen har även en snävare definition av grunddata.

Remissinstanserna: Många remissinstanser är negativa eller tveksamma till behovet av en särskild författningsreglering av grunddata. Eventuellt ytterligare författningsstöd för uppgifter som klassas som grunddata kan i stället ges inom ramen för befintlig författningsreglering. Några remissinstanser framför kritik mot att regleringen inte är tillräckligt tydlig och ifrågasätter dess praktiska värde. Det råder dessutom oenighet om det är grunddatauppgifter eller grunddatabaser som skall regleras. Den viktigaste invändningen mot förslaget är emellertid kritiken mot den definition som valts. Den anses vara alldeles för snäv och därför av ett begränsat värde. Rättsdata, miljödata, vägdata, biblioteksdata LIBRIS m.m. har framförts som minst lika viktiga grunddata. *Statskontoret, Riksrevisionsverket, Stockholms universitets juridiska fakultetsnämnd, Bonnierföretagen AB* och *Dataföreningen i Sverige* kräver ytterligare utredningsinsatser för att kunna konkretisera förslagen.

Skälen för regeringens bedömning: En god offentlig informationsförsörjning är av stor vikt för hela samhället. Informationsförsörjningen är en del av samhällets grundläggande infrastruktur. I likhet med de flesta remissinstanser anser regeringen att den definition som gjorts av begreppet grunddata är alltför snäv. Redan i prop. 1995/96:125 Åtgärder

för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik framhåller regeringen att de centrala registren över personer, företag och fastigheter är exempel på grunddatabaser, men att även andra data bör räknas till grunddatabaserna. Arbetet i detta avseende behöver därför fördjupas. Det gäller både i fråga om omfattning och typ av grunddata. Andra typer av data, t.ex. rättsinformation, kan vara lika viktiga i detta sammanhang. En bredare definition av grunddata får också konsekvenser för hur data bör regleras.

Frågan om vad som skall definieras som grunddata hänger nära samman med motivet för det offentliga åtagandet. Regeringen delar utredningens syn att motivet för det offentliga åtagandet främst är att långsiktigt säkerställa att samhällets basinformation görs tillgänglig för breda grupper av användare i förvaltningen och samhället i övrigt till rimliga villkor. Detta ställer höga krav på de myndigheter som ansvarar för uppgifterna i fråga om tillgänglighet, information om åtkomst, tillhandahållande, uppgiftslämnande och uppgifternas kvalitet.

Regeringen anser att även om grunddata skall vara beständiga i tiden så kommer både omfattning och enskilda uppgifter att förändras. Nya och förändrade behov måste kunna beaktas. En särskild reglering på det sätt som föreslagits för grunddata kan därför komma att bli alltför oflexibel att hantera, särskilt när det gäller komplexa informationssamband. Regeringen anser därför att i första hand bör den befintliga författningsregleringen för de databaser som innehåller grunddata kompletteras och anpassas till de särskilda krav som bör gälla för ett offentligt åtagande för dessa uppgifter. Regeringen avser att genomföra en fördjupad studie av behoven av grunddata för att konkretisera vilka uppgifter som bör klassas som grunddata samt redovisa hur ett författningsstöd som i första hand inriktas på de berörda databaserna skall se ut. Studien skall ta hänsyn till den kunskap som finns i de utredningar som redan genomförts avseende grundläggande information på olika områden.

8.3.3 Styrning och samordning

Regeringens bedömning: Samordning av grunddata behövs på olika nivåer. Gemensamma frågor kring krav på teknik, säkerhet och kvalitet är en myndighetsuppgift.

Myndighetsuppgifterna behöver preciseras ytterligare och lämplig myndighet utses.

Grunddatabasutredningens förslag: Utredningens förslag avviker från regeringens bedömning. Utredningen föreslår en särskild myndighet, Nämnden för utveckling av samhällets grunddata, vars uppgift skulle vara att utveckla en effektiv och säker informationsförsörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna avvisar en ny myndighet. Flera remissinstanser menar att det finns behov av en gemensam samordning och styrning, men förordar att sådana frågor tas om hand av en befintlig myndighet, t.ex. Statskontoret.

Några remissinstanser framför att med en fungerande interdepartemental beredningsprocess i Regeringskansliet behövs inget ytterligare samordnings- och styrorgan. *Statskontoret* och *RRV* framhåller att en sådan process även bör omfatta andra infrastrukturella informationsfrågor än grunddata.

Skälen för regeringens bedömning: Många aktörer är involverade i frågor som rör den offentliga informationsförsörjningen. Samtidigt är informationsförsörjningen, särskilt vad gäller samhällets grunddata, ett mycket viktigt område i det moderna IT-samhället. Detta ställer höga krav på att gemensamma frågor tas om hand på ett effektivt sätt. Enhetlighet behövs kring fastställandet av gränssnitt för att hämta och lämna data, former för kvalitetssäkring, fastställandet av servicenivå, säkerhet och integritet m.m. Detta kan komma att kräva att någon ges ansvar att styra, samordna och bereda dessa frågor. Utgångspunkten bör vara att frågorna så långt som möjligt hanteras och löses genom frivilligt samarbete mellan berörda aktörer. Erfarenhetsmässigt kommer dock inte alla frågor att kunna lösas på detta sätt. Det är angeläget att det finns någon instans som har till uppgift att hantera sådana frågor. Regeringen anser att detta är en myndighetsuppgift.

Frågan om det behövs en särskild myndighet för denna samordning eller om någon befintlig myndighet kan åta sig uppgiften kräver emellertid ytterligare beredning. Den hänger nära samman med definitionen av grunddata och hur avgränsningen mot de myndigheter som ansvarar för grunddata ser ut. Den hänger också samman med det regelverk som finns som stöd för myndigheternas verksamhet, den kompetens som behövs för samordningsverksamheten och de andra former för samverkan och samordning som står till buds. Såväl grunddatabasutredningen som Reggit-gruppen har förordat särskilda lösningar för en tydligare samordning och beredning i Regeringskansliet av frågor som rör den grundläggande samhällsinformationen. Regeringen kommer därför att ta initiativ till utveckling av lämpliga former för samordningen på olika nivåer både inom Regeringskansliet och mellan berörda myndigheter och intressenter.

8.3.4 Prissättning och finansiering

Regeringens förslag: En enhetlig princip för myndigheternas uttag av avgifter för att i elektronisk form tillhandahålla begärda uppgifter införs. Avgiften bör endast grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna.

Grunddatabasutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser är positiva till förslaget om prissättningsprinciper. Flera myndigheter följer redan i dag de principer som föreslagits. Några remissinstanser anser att man borde kunna gå ännu längre. *Landsorganisationen i Sverige* säger t.ex. att tiden är mogen för att ta ställning för avgiftsfrihet i samband med uttag av uppgift enligt offentlighetsprincipen och vid enklare uttag. *Länsstyrelsen*

i *Norrbottnens* län m.fl. menar att alla ansträngningar bör göras för att minimera eller helt eliminera nyttjandekostnaden för samhällsviktig information.

Den kritik och de tveksamheter som redovisas kommer framför allt från de myndigheter som har en omfattande avgiftsfinansierad verksamhet. Dessa befarar att förslaget kan leda till minskade intäkter och/eller minskad information om myndigheten inte kompenseras genom ökade anslag.

Från näringslivshåll har frågan om statens framtida roll för informationsförsörjningen varit en viktig utgångspunkt för deras ställningstagandena. Företagen förespråkar en renodling av myndighetsverksamheten. Uppfattningen om privat finansiering av både de kommersiella delarna av registerhållningen och andra viktiga system för databasernas uppbyggnad och vidmakthållande framförs.

Skälen för regeringens förslag: För tillgängligheten till den grundläggande informationen hos myndigheterna är det av avgörande betydelse vilken avgift myndigheten tar ut. Principen för avgiftssättning bör vara sådan att den så långt som möjligt och med beaktande av integritets-, sekretess- och säkerhetsaspekter underlättar för medborgare, förvaltning och företag att utnyttja den grundläggande information som förvaltningen förfogar över. Principen för avgiftssättning i fråga om myndigheternas tillhandahållande av olika varor och tjänster är full kostnadstäckning enligt beslut av riksdagen (prop.1989:138, 1989/90:FiU38, rskr. 1989/90:289). Bestämmelser om detta finns främst i avgiftsförordningen (1992:191). I denna finns emellertid inte någon uttrycklig reglering av tillhandahållande av uppgifter i elektronisk form, vilket har lett till en olikartad tillämpning.

För att förbättra tillgängligheten till information i elektronisk form bör den avgift en myndighet får ta ut begränsas på det sätt som utredningen föreslår, nämligen att avgiften grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera informationen. Däremot bör de indirekta kostnaderna, t.ex. för att samla in och lagra informationen, inte räknas in. Detta bör komma till klart uttryck i avgiftsförordningen. Dessutom bör RRV ges i uppdrag att ta fram ett underlag för beräkning av de kostnader som skall få täckas. Myndigheternas hantering av tillhandahållande av uppgifter i elektronisk form kommer därmed att behandlas på ett mera enhetligt sätt än i dag.

Det kan i vissa fall finnas skäl att i en verksamhet ta ut avgifter som inte bara täcker kostnaden för att framställa och distribuera informationen utan också ger ett bidrag till kostnaden för att t.ex. insamla och registrera informationen. För sådana fall bör det krävas en särskild författningsreglering. Härigenom kommer inte förutsättningarna för de myndigheter som i dag har en omfattande avgiftsfinansiering att ändras nämnvärt. Dessa berörs endast i liten utsträckning, eftersom de redan omfattas av regler där regering eller riksdag tagit ställning till att verksamheten skall finansieras enligt vissa bestämda principer.

Regeringen anser vidare att frågan om hur utbyggnaden av offentlig informationsförsörjning skall finansieras behöver fördjupas ytterligare.

8.4.1 Registerlagstiftningen

8.4.1.1 Inledning

Det statliga person- och adressregistret (SPAR) som togs i bruk under 1978, är lagreglerat sedan 1981 genom särskilda bestämmelser i 26-28 §§ datalagen (prop. 1980/81:62, bet. 1980/81:KU11, rskr. 1980/81:87 och SFS 1980:1074).

Aviseringsregistret togs i bruk under 1997 och ersatte personbanden och riksaviseringsbandet (prop. 1994/95:201, bet. 1994/95:SkU26, rskr 1994/95:372). Utgångspunkten var att aviseringsregistret skulle innehålla uppgifter om en persons identitet, bosättning och familj samt de ytterligare uppgifter som behövs för att tillgodose behovet av allmänt efterfrågade folkbokföringsuppgifter.

Riksdagen fattade den 8 december 1995 ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84). Beslutet innebär bl.a. att kommunstatusen upphör för Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga sällskapheter samt att kyrkan även i övrigt lämnar det allmänna. Vidare innebär beslutet att den övervägande delen av författningsregleringen avseende Svenska kyrkan upphävs. Det krävs också en översyn av ett stort antal författningar som inte direkt avser Svenska kyrkan. Regeringen har nyligen föreslagit vissa grundlagsändringar för att möjliggöra genomförandet av principbeslutet som bl.a. innebär att det införs särskilda regler för lagstiftning om Svenska kyrkan och andra trossamfund (prop. 1997/98:49). I lagrådsremissen Staten och trossamfundet – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund föreslår regeringen bl.a. att det stiftas en lag om Svenska kyrkan som innehåller bestämmelser om grunderna för kyrkans identitet, organisation, verksamhet och egendom.

Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering har i betänkandet Staten och trossamfundet, Rättslig reglering (SOU 1997:41) behandlat rättsliga frågor i anledning av principbeslutet. I betänkandet föreslås också en utvidgning av möjligheterna att använda aviseringsregistret för att tillgodose även andra än myndigheter. En förteckning över remissinstanserna finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku97/903/Ky).

8.4.1.2 Det statliga person- och adressregistret (SPAR)

Förekomsten av s.k. befolkningsregister blev vid den praktiska tillämpningen av datalagen (1973:289) tidigt föremål för särskild uppmärksamhet. I sin ursprungliga lydelse reglerade lagen inte särskilt tillåtligheten av register som upptar stora delar av befolkningen. Datainspektionen intog redan från början stor restriktivitet i fråga om sådana register. Sedan regeringen i ett överklagandeärende underkänt denna restriktiva praxis, blev frågan föremål för lagstiftning. Riksdagen intog ståndpunkten att inga personregister borde få innehålla uppgifter om andra fysiska personer än de som svarade mot myndigheternas eller organisationernas arbetsuppgifter eller verksamhetsområden. Det befanns naturligt att ställa upp presumtionen att den som bedriver en viss verk-

samhet saknar anledning att registrera alla eller ett betydande antal av de personer som är bosatta inom riket eller ett visst område. Det antogs vidare att vissa befolkningsregister skulle bli obehövliga eller kunna inskränkas till sitt innehåll, om man inrättade ett centralt statligt personregister för registeraktualisering, personnummersättning, personnummerkontroll och urvalsdragning.

Riksdagen beslöt 1976 efter ett långt utredningsarbete att inrätta SPAR och antog samtidigt en ny bestämmelse, 3 a §, i datalagen. Enligt dess gällande lydelse får tillstånd att inrätta och föra personregister som omfattar andra än medlemmar, anställda eller kunder hos den registeransvarige eller personer som har annan därmed jämförlig anknytning till denne, meddelas endast om särskilda skäl föreligger.

SPAR omfattar de personer som är folkbokförda i landet, som innehar skattsedel eller som är inskrivna i en allmän försäkringskassa i landet. SPAR innehåller uppgifter från de register som förs dels för folkbokföring, dels för inkomst- och fastighetstaxering. Lagregleringen av registret finns i 26-28 §§ datalagen och kompletteras med föreskrifter i förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret – SPAR-förordningen (omtryckt 1994:22, ändrad senast 1996:814). Härutöver har Datainspektionen rätt att med stöd av 6 a § datalagen meddela de ytterligare föreskrifter som kan behövas för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet.

Statens person- och adressregisternämnd (SPAR-nämnden) inrättades 1986 genom beslut av riksdagen med uppgift att vara huvudman och registeransvarig myndighet för SPAR.

Sema Group Infodata AB (tidigare DAFA Data AB) sköter enligt avtal drift och marknadsföring av tjänster från SPAR. Bolaget ägs sedan november 1993 av fransk-brittiska Sema Group. Användning av uppgifterna i registret är avgiftsbelagd.

Allmänna bestämmelser om SPAR återfinns i 26 § *första stycket* datalagen. I lagrummets *andra stycke* anges i tre punkter ändamålen för användningen av uppgifterna i registret. Enligt *punkten 1* får uppgifterna användas för registeraktualisering, registerkomplettering och kontroll av uppgifter (med vilket avses bl.a. personnummer) i andra personregister. Från SPAR kan uppgifter erhållas beträffande alla personer som ingår i registret. Den tekniska konstruktionen medger att den registeransvarige kan få uppgifter via terminal eller annan teknisk uppkoppling. Bestämmelser om terminalåtkomst kan meddelas av regeringen. En terminalanslutning behöver inte medföra att den som får terminalåtkomst därmed också får tillgång till samtliga uppgifter i SPAR.

Av *punkten 2* följer att uppgifterna i SPAR får användas för komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt. Motiven är här att SPAR skall kunna användas av kunder som önskar information om endast ett fåtal personer och som begär att få uppgifterna ur SPAR.

Enligt *punkten 3* får SPAR användas också för s.k. urvalsdragningar. Valfri uppgift i SPAR liksom valfri kombination av uppgifter i detta register kan, i den mån Datainspektionen inte bestämmer annat, användas som sökbegrepp. Urvalsdragningar avser till övervägande del uttag av adressuppgifter för direktreklam.

I lagrummets *tredje stycke* slås fast att SPAR får användas av myndigheter och enskilda.

Enligt 27 § första stycket hämtas uppgifterna i SPAR från aviseringsregistret och från de statliga personregister som används för inkomst- och fastighetstaxering. Folkbokföringssekretessen, som också gäller för uppgifter i SPAR, innebär att det i vissa fall blir fråga om en sekretessprövning om uppgifter i registret skall lämnas ut.

I 28 § ges regler om hur SPAR skall utnyttjas inom den enskilda och den offentliga sektorn. Enligt första stycket skall den hänvisas till SPAR som begär att få uppgifter ur en myndighets personregister för ett sådant ändamål som avses i 26 § andra stycket 1 och 3 (för aktualisering, komplettering, kontroll av uppgifter i andra personregister eller för urvalsdragningar av personuppgifter) och som kan tillgodoses genom SPAR. Hänvisningsregeln gäller således inte om någon begär uppgifter ur en myndighets personregister för sådan komplettering och kontroll som avses i 26 § andra stycket 2 (komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt). Om hänvisningsskyldigheten skulle omfatta också dessa fall, skulle den enligt förarbetena nämligen medföra stora praktiska konsekvenser och innebära påtagliga nackdelar för både myndigheter och enskilda utan att man skulle uppnå några motsvarande vinster från integritetsskyddsynpunkt (prop. 1980/81:62 s. 18). Det uppgiftslämnande som avses i 26 § andra stycket 2 sker i praktiken numera enligt bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF och om myndigheternas upplysningsplikt i 15 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen (1980:100).

Enligt andra stycket får skyldigheten enligt paragrafen att hänvisa en sökande till SPAR inte inskränka myndigheternas skyldigheter enligt TF att lämna ut uppgifter ur sina register.

Registerinnehållet i SPAR och formerna för utlämnande av uppgifter ur SPAR har ändrats vid flera tillfällen. SPAR-nämnden har fortlöpande bedrivit en granskning av registrets innehåll och användning. Registerinnehållet i SPAR har således ytterligare begränsats genom ändringar i SPAR-förordningen (se SFS 1994:22 och 1996:814).

Datalagskommittén framhöll i sitt betänkande Integritet- Offentlighet- Informationsteknik (SOU 1997:39 s. 460) att bestämmelserna om SPAR borde brytas ut ur den generella persondataskyddslagstiftningen och placeras i en särskild registerlag. Kommittén aktualiserade också frågor kring förhållandet mellan SPAR och dataskyddsdirektivet. Till detta återkommer vi.

8.4.1.3 Aviseringsregistret

Aviseringsregistret infördes som ett led i en modernisering och lagreglering av aviseringsverksamheten och bygger på Aviseringsregisterutredningens betänkande Folkbokföringsuppgifterna i samhället (SOU 1994:44).

Utredningsförslaget innebar att personbanden, riksaviseringsbandet och SPAR skulle avskaffas och ersättas med ett centralt register för avisering och annat tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter. Myn-

digheterna skulle få utnyttja det nya registret för avisering av folkbokföringshändelser, aktualisering av egna register och för kontroll av adresser och andra uppgifter som registreras inom folkbokföringen. Registret skulle enligt förslaget få användas även för att utföra avisering, urvalsdragningar m.m. åt privata användare. Deras möjligheter till urval eller åtkomst till uppgifter på ADB-medium skulle begränsas något i förhållande till vad som gällde för SPAR.

Flera remissinstanser var kritiska till en överföring av verksamheten med SPAR till Riksskatteverket och menade att detta på nytt skulle resa de frågeställningar som var aktuella vid SPAR-nämndens tillkomst.

Regeringen ansåg sig inte heller beredd att då ta ställning till om det nya aviseringsregistret även skulle helt ta över funktionerna med SPAR. Också frågan om hur uttag av urval för direktreklamändamål skulle lösas behövde enligt regeringens mening övervägas ytterligare. Detta blev en av Grunddatabasutredningens uppgifter.

Aviseringsregistret är reglerat på sedvanligt sätt i en registerlag – lagen (1995:743) om aviseringsregister – och en kompletterande förordning. I lagens 1-6 §§ finns allmänna bestämmelser om aviseringsregistret, dess ändamål och innehåll, om registeransvaret och om utlämnande av uppgifter bl.a. på medium för automatisk databehandling. Aviseringsregistret får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet eller som annars tilldelats personnummer. Det får användas av en myndighet för dels aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter i register, dels komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt, dels uttag av urval av personuppgifter. Annan än myndighet får efter regeringens medgivande använda registret för ändamål som avses i första stycket 3 (urval av personuppgifter).

I 7 § anges vilka sökbegrepp som får användas i aviseringsregistret.

Slutligen finns i 8 § särskilda bestämmelser om gallring.

Regeringen får, efter en ändring av nämnda lag (SFS 1996:1234) som trädde i kraft den 1 januari 1997, förordna att vissa stora mottagare av folkbokföringsuppgifter – i stället för avisering endast av de uppgifter som mottagaren enligt lag eller förordning får ha i sitt register – skall få ändringsavisering för samtliga personer i aviseringsregistret, s.k. bruttoavisering. Lagändringen innebar vidare att myndigheterna fick terminalåtkomst till uppgifter om namn, personnummer, adress, folkbokföringsort och folkbokföringsfastighet m.m. samt om avregistrering från folkbokföringen. Regeringen gavs också rätt att föreskriva om terminalåtkomst till ytterligare uppgifter.

8.4.1.4 Dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen

I regeringens proposition Personuppgiftslag (prop. 1997/98:44) föreslås att det stiftas en ny lag om behandling av personuppgifter. Lagförslaget bygger på förslaget i Datalagskommitténs betänkande Integritet, Offentlighet, Informationsteknik (SOU 1997:39). Den nya lagen skall ersätta den nuvarande datalagen och genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda

personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet).

Lagen, som i huvudsak följer dataskyddsdirektivets text och disposition, omfattar all automatiserad och viss manuell behandling av personuppgifter. Rent privat användning av personuppgifter är dock undantagen. Undantag görs även med hänsyn till offentlighetsprincipen och till tryck- och yttrandefriheten. Särregler i annan lagstiftning tar över bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Den föreslagna personuppgiftslagen innehåller bestämmelser om när behandling av personuppgifter är tillåten. Den kan ses som en ramlag som ger generella riktlinjer för all behandling av personuppgifter. Lagen innehåller sålunda en uttömmande uppräkningslista av de fall då personuppgifter får behandlas. För behandling av känsliga personuppgifter gäller särskilt stränga regler. Även vissa grundläggande krav på den som behandlar personuppgifter ställs upp, t.ex. att personuppgifter som samlats in för ett ändamål inte får behandlas för något annat oförenligt ändamål. Den som bryter mot lagen kan drabbas av ingripanden från tillsynsmyndigheten, t.ex. ett vitesföreläggande, eller av skadestånd och straff.

Personuppgiftslagen föreslås träda i kraft den 24 oktober 1998. En rad övergångsbestämmelser föreslås. Härvid bör särskilt märkas att den gamla datalagen skall tillämpas i stället för den nya till och med den 30 september 2001 i fråga om behandling av personuppgifter som påbörjats före ikraftträdandet eller behandling som utförs för ett visst bestämt ändamål, om behandling för ändamålet påbörjats före ikraftträdandet.

Vissa bestämmelser i den nuvarande datalagen föreslås bli flyttade till annan lagstiftning, t.ex. bestämmelsen om straff för dataintrång som flyttas till brottsbalken. Vissa konsekvensändringar görs vidare i sekretesslagen. Dessa ändringar föreslås träda i kraft samtidigt med personuppgiftslagen.

Med hänsyn till att särregler i annan lagstiftning tar över bestämmelserna i personuppgiftslagen, måste frågan om SPAR och dess reglering ses direkt i belysning av det tidigare nämnda dataskyddsdirektivet. Direktivet är tillämpligt på all behandling av personuppgifter, dock inte sådan behandling av personuppgifter som faller utanför gemenskapsrätten (t.ex. den som gäller allmän säkerhet, statens säkerhet eller statens verksamhet på straffrättens område) och inte heller på register för personligt bruk.

Personuppgifter får samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och uppgifterna får inte senare användas på ett sätt som är oförenligt med ursprungsändamålet (artikel 6, punkt 1b).

Personuppgifter får behandlas endast när samtycke lämnats, när det är nödvändigt för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part, när det finns en i författning reglerad förpliktelse att behandling av uppgifterna skall ske, när det är nödvändigt för att skydda den enskildes grundläggande intressen, när det är nödvändigt att utföra en arbetsuppgift i det allmännas intresse eller slutligen, om det i övrigt skett en intresseavvägning som resulterat i att behandling av personuppgifter skall få ske (artikel 7, punkterna a-f).

Känsliga uppgifter (ras, religion, politisk åsikt, facklig tillhörighet, hälsotillstånd etc.) får inte behandlas (artikel 8, punkt 1). Dock gäller vissa undantag (artikel 8, punkt 2).

Medlemsstaterna skall bestämma på vilka villkor nationella identifikationsnummer får behandlas (artikel 8, punkt 7).

När personuppgifter samlas in – från den registrerade eller på annat sätt – skall de registrerade informeras om bl.a. vem som är registeransvarig och vad uppgifterna skall användas till (artiklarna 10 och 11).

8.4.2 Utgångspunkter för regeringens förslag

8.4.2.1 Det offentliga åtagandet - SPAR

Regeringens förslag: SPAR skall finnas kvar tills vidare.

Utredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens. Utredningen lämnar dock inga förslag om hur verksamheten med SPAR skall hanteras inför en IT-anpassning av tryckfrihetsförordningen (TF).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *Rikspolisstyrelsen*, *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* och *SWEDMA* framhåller det stora behovet av uppgifter från SPAR. RPS framhåller vikten av att polisväsendet får tillgång till folkbokföringsuppgifter på ett lika enkelt sätt som i dag sker via SPAR från aviseringsregistret.

SPAR-nämnden tillstyrker Grunddatabasutredningens syn på det offentliga åtagandet och att SPAR bör vara kvar. SPAR-nämnden, *Bonnierföretagen AB* och *SEMA Group* understryker behovet av att avvakta en Anpassning av 2 kap. TF innan ett slutligt ställningstagande tas beträffande framtiden för SPAR.

Dataföreningen i Sverige ifrågasätter ett offentligt åtagande för direktreklambranschens behov. Föreningen anser att all myndighetsutövning skall ske i myndighetsform och att all annan verksamhet bör ske i andra verksamhetsformer som styrs av marknadsmässiga villkor. Myndigheters försäljning av personuppgifter bör förbjudas och verksamheten med SPAR begränsas.

Riksskatteverket anser det tveksamt om uppgifterna för SPAR är förenliga med det offentliga åtagandet och EG-direktivet vad gäller ändamålet med uppgifterna. Verket ifrågasätter särskilt att SPAR skall tillgodose direktreklambranschens behov. Verket anser att uppgifterna i aviseringsregistret borde betraktas som grunddata och att det är detta register som skall användas för att tillhandahålla hela samhällets behov av personuppgifter.

Skälen för regeringens förslag: En betydande del av samhällets basinformation är relaterad till enskilda personer. Behandling av uppgifter om enskilda i elektronisk form aktualiserar alltid integritetsfrågor. En del omständigheter kan anses vara av särskilt stor betydelse när det gäller att skydda den enskildes integritet. Stora mängder uppgifter på ett och samma ställe och förekomsten av många register är sådana om-

ständigheter, liksom att uppgifter kan komma att användas för myndighetsutövning mot enskild.

Det bör vara ett statligt åtagande att hålla register med befolkningsuppgifter av hög kvalitet för att tillgodose behovet av kontroll av personuppgifter. Verksamheten med SPAR fungerar väl och tillgodoser de behov som finns framför allt på den privata marknaden. Samtidigt har den tekniska utvecklingen medfört att det i dag finns möjlighet att upprätta privata register över befolkningen. Det är från integritets-synpunkt inte önskvärt med ett flertal personregister över befolkningen. En fungerande verksamhet med SPAR kan förhindra uppbyggnaden av sådana register.

Den privata marknaden har också ett stort behov av att genom urvalsdragningar få ut uppgifter om namn och adress. För små och medelstora företag är direktmarknadsföring ofta den enda praktiskt tillgängliga marknadsföringskanalen.

Härtill kommer att SPAR i dag har stor betydelse för några myndigheters verksamhet. Polisen använder SPAR bl.a. för att utfärda pass. Även de inkomstuppgifter polisen behöver för sin verksamhet hämtas i SPAR. Aviseringsregistret är ännu inte helt klart, t.ex. är terminalåtkomsten till registret inte utvecklad. Polisens behov kan därför inom de närmaste åren sannolikt inte tillgodoses på annat sätt än genom SPAR. Detsamma gäller tullen. Även CSN och Patent- och registreringsverket har behov av terminalåtkomst till SPAR.

Eventuella förändringar av SPAR bör enligt regeringens mening inte genomföras innan behovet av åtkomst till informationen helt kan tillgodoses på annat sätt. Man kan inte heller bortse från de investeringar som gjorts för att anpassa verksamheterna till SPAR. Problemen med att anpassa informationsförsörjningen till år 2000 talar också för att man bör minimera förändringarna under de närmaste åren. Verksamheten med SPAR fyller sammanfattningsvis en viktig samhällsfunktion och bör tills vidare finnas kvar.

Datalagskommittén lämnade i sitt betänkande förslag till en rad ändringar i 2 kap. TF som skulle underlätta tillämpningen av offentlighetsprincipen i en modern IT-miljö. Dessa förslag har inte förts vidare till riksdagen. Regeringen framhåller i propositionen 1997/98:44 Personuppgiftslag (s. 29) att frågan om en anpassning av 2 kap. TF till den nya tekniken kräver ytterligare överväganden och att man inom en snar framtid kommer att ta ställning till hur frågan lämpligen skall beredas vidare.

Dataskyddsdirektivet och det sålunda förestående arbetet med en IT-anpassning av handlingsoffentligheten innebär nya förutsättningar för registren. Regeringen avser att i anslutning till detta arbete också förbereda ett slutligt ställningstagande till SPAR. Viktiga frågor att belysa är konsekvenserna för det offentliga åtagandet i det fall Datalagskommitténs nyss nämnda förslag vad gäller ändringar i 2 kap. TF genomförs. En klarare rollfördelning mellan offentliga och privata intressen kan komma att bli nödvändig. En utgångspunkt i arbetet bör vara att staten endast skall tillhandahålla uppgifter som bearbetats eller förädlats så långt som själva tillhandahållandet förutsätter, om inte särskilda skäl föreligger.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslås här endast ändringar som är påkallade av en direkt anpassning till personuppgiftslagen. Framtida förändringar måste förberedas så att användarna av SPAR hinner anpassa sig till nya förhållanden. Införandet av en ny personuppgiftslag väcker emellertid frågan om en särskild lagreglering av SPAR.

När det gäller de aktuella registrens förhållande till dataskyddsdirektivet gör regeringen följande bedömning. Uppgifterna i SPAR hämtas i dag från aviseringsregistret och från register för inkomst- och fastighetstaxering. Uppgifterna från taxeringsregistren är inte känsliga till sin beskaffenhet. Riksskatteverket och skattemyndigheterna skall, enligt uttryckliga bestämmelser i 6 § SPAR-förordningen, lämna ut uppgifterna på medium för automatisk databehandling. Ett av ändamålen med folkbokföringsverksamheten är att tillhandahålla folkbokföringsuppgifter till olika användare i samhället. Aviseringsregistret används för att förse myndigheter med allmänt efterfrågade folkbokföringsuppgifter. Uppgift i aviseringsregistret som enligt lag eller förordning får registreras även i annat register får, enligt 6 § lagen om aviseringsregister, lämnas ut till den registeransvarige i elektronisk form. Detta innefattar verksamheten med SPAR. En användning av uppgifter för de ändamål som styr behandlingen bör därför inte anses oförenlig med de ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Det bör noteras att regeringen nyligen har bemyndigat statsrådet med ansvar för skattefrågor att tillkalla en utredare för att se över de register som förs av skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. I direktiven (dir. 1998:2) ingår bl.a. att se över utlämnande av uppgifter från dessa register.

Ändamålet med SPAR gäller dels kontroll i allmän mening av befintliga personuppgifter, dels urvalsdragning av personuppgifter. Verksamheten med SPAR måste sammantaget betraktas som ett allmänt och berättigat intresse. Enskilda som inte vill ta emot direktreklam kan låta markera detta i registret. De kunder som använder SPAR för kontroll av egna uppgifter, tar i princip uteslutande in uppgifterna på medium för automatiserad behandling. I dessa fall sker en ny behandling hos kunden. Inte heller denna behandling kan anses oförenlig med det angivna ändamålet med SPAR. Principerna i artikel 6 i dataskyddsdirektivet får därmed anses tillgodosedda.

Dataskyddsdirektivet innehåller i artikel 7 bestämmelser om när behandling av personuppgifter är tillåten. Behandling får ske bl.a. när denna är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse. Under vissa förutsättningar får behandling också ske när denna är nödvändig för ändamål som rör berättigade intressen hos den registeransvarige eller hos den till vilken uppgifterna har lämnats ut. Genom SPAR kan enskilda på ett enkelt sätt kontrollera att personuppgifter i t.ex. kund- eller medlemsregister är korrekta och fullständiga. De kunder som använder SPAR kan också ha ett berättigat intresse att erhålla urval av uppgifter för direktreklam.

Uppgifterna i SPAR samlas inte in från den registrerade, vilket aktualiserar informationsplikten i artikel 11, punkt 1. I punkt 2 görs dock undantag från informationsplikten när det visar sig omöjligt eller innebär en oproportionerligt stor ansträngning att ge information eller när registrering eller utlämnande uttryckligen föreskrivs i författning. I

sådana fall skall medlemsstaterna föreskriva lämpliga skyddsåtgärder. Regeringen vill härvid framhålla att uppgifterna i SPAR omfattas av sekretess på samma sätt som uppgifterna i folkbokföringen. Sekretesskyddet gäller såväl för uppgifter av särskilt ömtålig art som för normalt harmlösa uppgifter vilka på grund av omständigheterna i det enskilda fallet är skyddsvärda. Ett exempel på den sistnämnda typen av uppgifter kan vara en persons adress i fall av befarad personföljelse. Sekretesskyddade uppgifter om en person har samma förutsättningar att hållas hemliga i SPAR som i folkbokföringen. Vidare skall enligt Datainspektionens föreskrifter källan anges när namn- och adressuppgifter ur SPAR används för direktmarknadsföring. Bestämmelser av motsvarande innebörd bör införas i förordning. Det bör noteras att SPAR-nämnden fyller en viktig funktion med sin bevakning av integritetsfrågor och uppföljning av etiska aspekter vid behandling av befolkningsuppgifter. Regeringen avser också att låta informera om SPAR.

I lagförslaget har tagits in en bestämmelse att en registrerad efter särskild framställan kan undgå att blir föremål för urvalsdragning för direktreklam. Detta innebär att också principerna i artikel 14 i dataskyddsdirektivet är tillgodosedda.

Sammanfattningsvis anser regeringen att behandlingen av personuppgifter i SPAR i de former som framgår av förslaget till lagreglering är förenlig med dataskyddsdirektivet

8.4.2.2 Lagreglering av SPAR

Regeringens förslag: Grundförutsättningarna för SPAR regleras på ett utförligare sätt än tidigare i en särskild lag. Registret benämns fortsättningsvis det statliga personadressregistret.

Utredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *SPAR-nämnden* har dock – i relation till lagrådsremissen om en personuppgiftslag – vissa formella förtydliganden och ändringar. *AB Bonnierföretagen* avstyrker de delar av lagförslaget som avser dels utlämnande av uppgifter där kundanknytning saknas, dels delegering av normgivningsrätten från riksdag till regering.

Skälen för regeringens förslag: Förutsättningarna för SPAR bör även fortsättningsvis regleras i lag. Bestämmelserna i datalagen om SPAR bör därför tas in i en särskild lag när datalagen upphör att gälla. Registret bör i fortsättningen benämnas det statliga personadressregistret, fortfarande med förkortningen SPAR.

SPAR får i dag användas för registeraktualisering, registerkomplettering och kontroll av uppgifter i andra personregister, för komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt samt för urvalsdragningar. Innehållet och utnyttjandet regleras i förordning. Vid urvalsdragningar får i dag lämnas ut uppgifter om namn, adress, personnummer och folkbokföringsort. I jämförelse med den gällande regleringen bör enligt regeringens mening några skärpningar ske, framför allt i fråga om

urvalsdragningar. Vid urvalsdragningar bör i fortsättningen endast uppgift om namn och adress få lämnas ut. Skärpningen är betingad av integritetsskäl och bör ses mot bakgrund av Datainspektionens praxis, som har varit tämligen restriktiv, varför skillnaden i praktiken inte blir så stor.

Uttag av angivna uppgifter genom urvalsdragning bör vidare endast få ske för direktreklam, opinionsbildning och samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet. Vidare bör registret fortsättningsvis endast innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet. Detta innebär att registret inte längre kommer att innehålla uppgifter om personer som är inskrivna i en allmän försäkringskassa eller som har skattsedel utan att vara folkbokförda i landet.

I lagrådsremissen föreslogs att en enskild skulle ges möjlighet att hindra att han eller hon i fortsättningen kunde nås av utskick som avsåg inte bara direktreklam utan också opinionsbildande material eller samhällsinformation. Lagrådet har ifrågasatt om en sådan utvidgning bör ske med hänsyn till att det förslaget inte föregåtts av en remissbehandling. Regeringen kan ansluta sig till Lagrådets synpunkter. En enskilds möjligheter att hindra utskick bör således ha samma innebörd som i dag, dvs. avse urvalsdragningar för direktreklam. Frågan kan komma att tas upp i ett senare sammanhang.

Innehållet i SPAR är för närvarande reglerat i SPAR-förordningen. I framtiden bör bestämmelser om innehållet i stället ha lagform.

En viktig fråga gäller utlämnande av uppgifter i elektronisk form. De uppgifter som kommer från register för inkomst- och fastighetstaxering bör liksom för närvarande inte lämnas ut till andra än polis- och tullmyndigheter. Detta uppgiftsutlämnande bör till skillnad från i dag regleras i lag. I övrigt bör som nu inskränkningar av detta slag regleras genom förordning.

8.4.2.3 Aviseringsregistret

Regeringens förslag: Aviseringsregistret öppnas i vissa fall för verksamheter utanför staten. För detta skall dock krävas ett särskilt medgivande av regeringen.

Grunddatabasutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har dock inte tagit upp frågan om terminalåtkomst.

Utredningens om trossamfundens rättsliga reglering förslag: Regeringen skall få föreskriva om terminalåtkomst till aviseringsregistret för annan än myndighet. I övrigt överensstämmer förslaget med regeringens.

Remissinstanserna: Några remissinstanser anser att Grunddatabasutredningens förslag är bristfälligt motiverat men ingen är direkt negativ. *Dun & Bradstreet* framhåller att behovet av information från aviseringsregistret gör sig särskilt starkt gällande beträffande kreditupplysningsbranschen.

Svenska kyrkans centralstyrelse tillstyrker i huvudsak trossamfundsutredningens förslag om att Svenska kyrkan också i framtiden skall få samma tillgång till aviseringsregistret som kyrkan har för närvarande. *Datainspektionen, Svea Hovrätt och Hovrätten för Västra Sverige* har ingen erinran mot förslagen. *Kammarkollegiet* tillstyrker förslagen men vill betona att ingen skillnad bör göras mellan Svenska kyrkan och övriga trossamfund vid tillämpning av lagen om aviseringsregister.

Skälen för regeringens förslag: Grunddatabasutredningen framhöll i sitt betänkande Grunddata – i samhällets tjänst (SOU 1997:146) att det allmänna motivet för det offentliga åtagandet i fråga om grunddata bör vara *att långsiktigt säkerställa att samhällets basinformation tillgängliggörs för breda grupper av användare i förvaltningen och i samhället i övrigt till rimliga kostnader*. Ett tillgängliggörande enligt dessa intentioner kan kräva vissa förändringar av gällande regler.

Innehållet i SPAR har förändrats vid flera tillfällen de senaste åren. Förändringarna, som motiveras av integritetsskäl, har till stor del inneburit begränsningar av registrets uppgiftsinnehåll. Inför tillkomsten av aviseringsregistret har den information som tillgängliggörs för andra än myndigheter kommit att inskränkas ytterligare. För de användare som har behov av fler uppgifter har dessa förändringar inverkat negativt på verksamheten. De myndigheter som använder SPAR kan få sitt behov tillgodosett genom aviseringsregistret. Andra användare har inte nu denna möjlighet. Sammantaget innebär dock det nu anförda att aviseringsregistret innehåller en rad uppgifter som har ett berättigat och stigande intresse även för verksamheter utanför stat och kommun.

I detta sammanhang aktualiseras framför allt de ändrade relationerna mellan Svenska kyrkan och staten år 2000, som kommer att innebära att kyrkan inte längre ses som en myndighet. Svenska kyrkan får i dag bruttoaviseringar från aviseringsregistret för att uppdatera sin folkbokföring. Kyrkan får också ha terminalåtkomst till registret. För Svenska kyrkans del är bruttoavisering och terminalåtkomst till aviseringsregistret nödvändig för att kyrkan skall kunna bedriva en riktäckande verksamhet. Kyrkans behov kan inte tillgodoses genom SPAR. Enligt regeringens mening måste kyrkan även efter relationsändringen kunna använda sig av aviseringsregistret och ha terminalåtkomst till detta.

Behovet av uppgifter ur aviseringsregistret kommer på liknande sätt att i ökande omfattning göra sig gällande också i vissa delar av näringslivet.

Regeringen föreslår därför att även andra än myndigheter skall få använda aviseringsregistret också för annat än urvalsdragningar. För detta bör dock krävas ett särskilt medgivande av regeringen. Som vi redan nämnt bör Svenska kyrkan även efter relationsändringen kunna använda sig av aviseringsregistret. I övrigt bör prövningen bli restriktiv. Endast sådana fall där behovet är utrett och inte kan tillgodoses inom ramen för SPAR bör över huvud taget kunna komma i fråga. Det är emellertid uppenbart att hanteringen av denna fråga inte helt kan friskrivs från framtida överväganden beträffande SPAR. Som anges i föregående avsnitt förbereder regeringen att i ett senare sammanhang ta slutlig ställning till framtiden för SPAR.

8.4.3 Författningskommentar

8.4.3.1 Förslag till lag om det statliga personadressregistret

1 §

Bestämmelserna i paragrafen motsvarar regleringen i 26 § datalagen, men författningstexten har fått en annan utformning. Sålunda anges att registret förs med hjälp av automatiserad behandling och att det får användas av myndigheter och enskilda. Härvid bör dock noteras att myndigheterna i första hand skall hänvisas till aviseringsregistret hos Riksskatteverket.

2 §

Paragrafen innehåller en erinran om att personuppgiftslagen skall tillämpas såvitt inte avvikande bestämmelser meddelas i denna lag.

De beteckningar som används har samma betydelse som i personuppgiftslagen. En uttrycklig hänvisning bör därför ges till den definition av begrepp som finns i 3 § förslaget till personuppgiftslag.

3 §

Här regleras ändamålen för behandling av uppgifter i SPAR. Dessa blir som tidigare (26 § andra stycket 1 datalagen)

- aktualisering (ändring av inaktuella uppgifter),
- komplettering (tillförande av felande uppgifter) och
- kontroll (identitetskontroll eller ändring av felaktiga uppgifter), men nu av personuppgifter mot tidigare av uppgifter i andra personregister.

Den nya och mer generella skrivningen bygger på en anpassning till personuppgiftslagens terminologi och medför att bestämmelsen i 26 § andra stycket 2 datalagen om komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt kan utgå utan att det medför någon skillnad i sak.

I ändamålet ingår som tidigare (26 § andra stycket 3) uttag av vissa uppgifter genom urvalsdragning, nämligen namn och adress. Uppgifter om personnummer och folkbokföringsort kan alltså inte lämnas ut genom urvalsdragning, vilket tidigare varit formellt möjligt enligt 7 b § i SPAR-förordningen.

Uttag av nu angivna uppgifter genom urvalsdragning får ske för direktreklam, opinionsbildning och samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet. Detta är i princip en kodifiering av gällande praxis med stöd i motiven till bestämmelserna om SPAR i datalagen.

4 §

Enligt datalagen omfattar SPAR personer som är folkbokförda i Sverige och personer som inte är folkbokförda här men som har skattsedel eller är inskrivna i en allmän försäkringskassa. Enligt den nya regleringen skall SPAR endast innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet. Detta anges uttryckligen i lagtexten, tillsammans med en uppräkningslista av de uppgifter registret får innehålla.

Uppgifter om födelsehemort och svenskt medborgarskap måste också i fortsättningen ingå i registret, eftersom de behövs för polismyndigheternas passhantering.

Möjligheten att anteckna att en enskild person inte önskar adresserad direktreklam ändras nu i *andra stycket* – i konsekvens med innebörden i artikel 14 i dataskyddsdirektivet – till en uttrycklig skyldighet om den enskilde begär detta. Denna skyldighet motsvaras av bestämmelsen i 11 § personuppgiftslagen och medför inte någon skillnad i praktiken, eftersom detta förfarande har tillämpats under lång tid. Paragrafen har utformats enligt *Lagrådets* förslag.

5 §

I paragrafen anges att folkbokföringsuppgifterna i SPAR hämtas från aviseringsregistret. Uppgift i aviseringsregistret som enligt lag eller förordning får registreras även i annat register får, enligt 6 § lagen om aviseringsregister, lämnas ut till den registeransvarige i elektronisk form. Uppgifter om inkomst- och fastighetstaxering hämtas på motsvarande sätt från det centrala skatteregistret och register för fastighetstaxering.

6 §

Paragrafen motsvarar regleringen i 28 § första stycket datalagen. Det ursprungliga motivet till bestämmelsen var att fördelarna med de centrala befolkningsregistren ansågs kunna uppnås endast om såväl myndigheter som enskilda sökande såsom företag, organisationer, partier, intressentföreningar, forskare och enskilda personer styrdes till dessa register. Sedan dess har aviseringsregistret byggts upp för att betjäna myndigheterna, varför bestämmelsen nu endast bör gälla enskild.

Lagrådet har föreslagit en annan lydelse av paragrafen. Enligt den lydelsen skulle en myndighet, som får en begäran om att lämna ut personuppgifter för ändamål som avses i 3 §, hänvisa den sökande till SPAR eller, i förekommande fall, till aviseringsregistret. Enligt regeringens uppfattning skulle en sådan lydelse leda tanken till att aviseringsregistret skulle kunna utnyttjas i huvudsak i samma utsträckning som SPAR. Avsikten är emellertid att aviseringsregistret endast undantagsvis skall få användas av andra än myndigheter, främst Svenska kyrkan. Regeringen anser därför att den i lagrådsremissen föreslagna lydelsen, efter viss justering, bör användas.

7 §

I paragrafen har, i enlighet med *Lagrådets* förslag, de bestämmelser förts samman som avser utlämnande i elektronisk form.

Utlämnande av uppgifter i elektronisk form är en viktig fråga, eftersom offentlighetsprincipen endast innebär en skyldighet att lämna ut uppgifter på papper. Här aktualiseras allmänna integritetsaspekter men också principerna i dataskyddsdirektivet. En effekt av detta blir att man måste se noggrannare på utlämnande av uppgifter i SPAR på medium för automatiserad behandling. Först och främst bör inkomst- och fastighetstaxeringsuppgifter liksom tidigare (7 a § SPAR-förordningen) få lämnas ut i elektronisk form endast till polis- och tullmyndigheter. Detta anges i *första stycket* i paragrafen.

Även för folkbokföringsuppgifterna i SPAR behövs vissa inskränkningar beträffande utlämnande i elektronisk form. Dessa kan gälla åldersgränser beträffande de registrerade, att vissa uppgifter endast

lämnas ut till särskilda kategorier personuppgiftsansvariga eller andra begränsningar som är motiverade med hänsyn till den enskilde. Avvägningar av detta slag har gjorts i Datainspektionens och SPAR-nämndens praxis. Stor restriktivitet bör iaktas beträffande uppgifter som saknar en naturlig anknytning till den personuppgiftsansvarige i form av kund- eller medlemsregister etc. Genom *andra stycket* i paragrafen ges regeringen ett särskilt bemyndigande att meddela föreskrifter om dessa inskränkningar i förordning.

8 §

Av integritetsskäl bör sökning av uppgifter i SPAR inte vara helt fri. En viss begränsning av sökmöjligheterna bör därför ske. Regeringen bör även här ges ett särskilt bemyndigande att besluta dessa inskränkningar i förordning.

9 §

Personuppgiftslagen skall tillämpas om inte avvikande bestämmelser meddelas i denna lag, sålunda även bestämmelserna om rättelse (28 §) och skadestånd (48 §). *Lagrådet* har ifrågasatt om bestämmelsen i paragrafen behövs. Avfattningen av bestämmelserna i den föreslagna personuppgiftslagen (...i enlighet med denna lag/i strid med denna lag...) är dock sådan att en hänvisning till dessa bestämmelser bör tas in i lagen om SPAR.

8.4.3.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister

2 §

Ändringen i andra stycket innebär att annan än myndighet skall få använda aviseringsregistret även för annat än uttag av urval av personuppgifter. Syftet med ändringen är framför allt att möjliggöra för Svenska kyrkan att använda aviseringsregistret även efter relationsändringen. Ett medgivande skall dock i undantagsfall kunna ges även till annan som har ett stort behov av folkbokföringsuppgifter och som inte kan få sitt behov av uppgifter tillgodosett genom SPAR.

6 §

Ändringen föranleds av att annan än myndighet skall få använda aviseringsregistret, se kommentaren under 2 §. Paragrafen har utformats enligt *Lagrådets* förslag.

Förvaltningen en del av demokratin

Statsförvaltningens roll i det svenska samhället bestäms ytterst av regeringsformen, enligt vilken all offentlig makt utgår från folket och utövas under lagarna, med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom alla samhällsområden. Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen.

Vissa förvaltningsproblem kan beskrivas som ständiga följeslagare. Men förvaltningspolitiken möter i vår tid också särskilda utmaningar, som kan hänföras till tre delvis sammanfallande problemsfärer. Dessa är förvaltningens svårstyrbarhet, dess fragmentering och följderna av internationaliseringen.

Frågor om styrningen av förvaltningen och dess styrbarhet har stått i centrum för den förvaltningspolitiska diskussionen sedan sjuttioalet och är en huvudfråga i kommissionens direktiv. Studier som gjorts bekräftar att den centrala styrningen av förvaltningsmyndigheterna, trots de förändringar som vidtagits, i viktiga avseenden fungerar otillfredsställande och bör prövas från delvis nya utgångspunkter.

Fragmentering av den statliga verksamheten har iakttagits och kommenterats av bland annat samhällsvetenskapliga forskare, men har knappast i politiska sammanhang bedömts som en företeelse att arbeta medvetet med – ”ett problem i sin egen rätt”. Fragmentering kan definieras som brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar, tendens till splittring samt oförmåga att se till helheten och övergripande mål. Den statliga verksamhetens fragmentering har också verkat upplösande för den traditionella statstjänstemannakulturen.

Internationalisering slutligen är en process på bred front som ställer statsmakterna och myndigheterna inför nya uppgifter, som kräver ändrade rutiner och arbetsformer. Medlemskapet i Europeiska unionen har på ett genomgripande sätt förändrat förutsättningarna för många statliga verksamheter.

Kommissionen har grundat sina överväganden och format sina förslag utifrån dessa tre problembilder.

I enlighet med regeringsformen och regeringens direktiv anger kommissionen demokrati, rättssäkerhet och effektivitet som förvaltningspolitikens överordnade värden. För att uppfattas rätt måste dessa värden ses i sitt inbördes sammanhang; förvaltningen tjänar inte demokratin väl om den inte också fyller höga krav på rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt finns det ett spänningsförhållande mellan dessa värden. Så till exempel är förvaltningens styrbarhet en demokratifråga, eftersom myndigheternas uppgift är att förverkliga demokratiskt fattade beslut, samtidigt som kraven på rättssäkerhet och effektivitet sätter gränser för styrbarheten.

Det demokratiska styrelseskicket syftar till att ge medborgarna största möjliga kontroll över förhållanden som påverkar deras egen tillvaro, direkt eller indirekt. En statsförvaltning som motsvarar höga anspråk på

förutsebarhet, likabehandling, etik, effektivitet och ansvarsfull hantering av allmänna medel underlättar för enskilda att planera och styra sin tillvaro. Förvaltningstjänstemännens duglighet, kunskaper och erfareneter är i detta perspektiv ett demokrativärde.

Kommissionen menar vidare att offentlighet och insyn bör betraktas inte endast som medborgerliga rättigheter utan också som en viktig aspekt på förvaltningspolitiken. Handlingsoffentlighet, meddelarfrihet och meddelarskydd bidrar till rättssäkerheten och kan även antas förbättra förvaltningens måluppfyllelse och resurshushållning.

En förvaltningspolitik inriktad på statens verksamhet som helhet

Förvaltningspolitiken är lika gammal som förvaltningen, men som en sammanfattande term för statsmakternas generella riktlinjer och åtgärder med sikte på att organisera, styra och kontrollera förvaltningen är den av ganska sent datum.

Förvaltningspolitik låter sig ofta inte hållas isär från sakpolitik. Strukturförändringar i förvaltningen har endast i liten utsträckning haft sektorövergripande analyser som berört flera departementsområden som underlag: ”Av historiska skäl och genom att varje departement drivit förändringsarbetet inom sitt eget verksamhetsområde i sin egen takt är förvaltningsstrukturen uppbyggd enligt olika och delvis motstridiga organisationsprinciper inom olika sektorer.”

Inom den svenska statsförvaltningen härskade förr en tämligen enhetlig förvaltningskultur. Nutidens statsförvaltning uppvisar en så brokig mångfald att det inte är meningsfullt att försöka återskapa en sådan homogenitet. Vissa element måste emellertid vara gemensamma för hela statsförvaltningen. Kommissionen anser att värdefulla ting i den svenska förvaltningstraditionen är på väg att tappas bort, framför allt sådana som är förknippade med statens kärnfunktioner.

Det gäller att förebygga att statsförvaltningens ofrånkomliga specialisering, decentralisering och heterogenitet leder till splittring och brist på inre sammanhang i statens verksamhet. Förvaltningspolitiken bör stärka de krafter som håller samman helheten och främja en för all statlig verksamhet så långt möjligt gemensam förvaltningskultur och förvaltningsetik. Samtidigt bör den vara öppen för behovet av samverkan mellan statliga organ och andra aktörer i samhället, bland annat när det gäller att hävda ett svenskt inflytande i internationella nätverk och organisationer.

Sverige behöver utveckla en medveten, sammanhängande förvaltningspolitik, som är inriktad på den statliga förvaltningen som helhet.

Kommissionens rekommendationer

I fråga om organiseringen av statens verksamhet ges inte något förord för en mera uniform organisering av statsförvaltningen, tvärtom ser kommissionen stora värden i mångfald, variation och flexibilitet.

Vikten av att varje verksamhet bedöms för sig illustreras med frågan om renodling av statlig verksamhet, som i många fall kan motiveras av

ett väl styrkt behov av att särskilja en mer omfattande eller artfrämmande affärsverksamhet. Det kan emellertid också finnas skäl emot en sådan renodling. Generellt anser kommissionen att statlig affärsverksamhet inte är motiverad på områden där allmänintresset bäst tjänas av fri etableringsrätt och affärsmässig konkurrens.

Kommissionen anser

- att myndighetsformen normalt bör vara självklar för större delen av det statliga åtagandet,
- att en utvidgning av det offentlighetsrättsliga regelsystemets tillämplighet till existerande organ som, utan att vara myndigheter, utför statliga förvaltningsuppgifter bör övervägas, särskilt frågan om insyn i statliga bolag och stiftelser,
- att när annan form än myndighetsformen används – riksdagen och regeringen i varje särskilt fall skall ta ställning till det tilltänkta organets lämplighet för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentlighetsrättsliga regelsystemet skall tillämpas,
- att förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ingå avtal och delta i föreningsbildning och bolagsbildning bör klargöras.

Allt fler statliga myndigheter har inrättat regionala verksamhetsområden som är större än länen, varvid den geografiska indelningen blivit i hög grad disparat. Detta är ägnat att försvåra samverkan både inom statsförvaltningen och mellan denna och landsting och kommuner. Statsmakterna bör utöva ett samordnande ansvar när det gäller statliga myndigheters regionala indelning.

Ämnes- och uppgiftsfördelning mellan de centrala ämbetsverken speglar i stort sett strukturen i Regeringskansliet. Departementsindelningen och de centrala myndigheternas verksamhetsområden å ena sidan och utgiftsområdena i statsbudgeten å den andra bör så långt möjligt anpassas till varandra för att verksamhetssambanden skall stärkas och helhetssynen förbättras.

Medborgarnas kontakter med myndigheterna bör underlättas genom att förvaltningen i mötet med individen så långt möjligt är integrerad på den lokala nivån.

Transfereringarna till hushållen är ett område där en mer samordnad och enhetlig organisering är angelägen. Kommissionen hävdar att misslyckanden av delvis förvaltningspolitisk art föreligger inom detta verksamhetsområde, såsom bristande kontroll och samordning, delegering av beslutsbefogenheter utan koppling till finansieringsansvar och alltför stort spelrum på olika beslutsnivåer för motstridiga intressen. Administrationen har försvarats av bland annat täta regeländringar.

Kommissionen anser att statsmakterna, för att få en väl fungerande administration av bidragen till hushållen, måste ta ett samlat grepp om hela transfereringssystemet. Ett fortsatt reformarbete bör inriktas mot ett administrativt mera sammanhållet system än det nuvarande.

Den mest omfattande förändringen under de senaste decennierna är införandet av en ny styrstrategi – resultatstyrning – där förvaltningen styrs med verksamhetsmål och resultatuppföljning. Begreppet används ofta för de förändringar som är knutna till budgetprocessen. Kommissionen framhåller att detta bara är en del i resultatstyrningsstrategin, och att det vid bedömningen av resultatstyrningens effektivitet är viktigt att även beakta de andra förändringar som har skett av styrningen. Det gäller exempelvis delegering av administrativa beslut om bland annat personal, intern organisation och resurshantering, utvecklingen av den informella styrningen och förändringar av statens kontroll- och utvärderingsfunktioner.

Kommissionen delar regeringens åsikt att målen för resultatstyrningen skall ligga fast. Men tillämpningen av denna styrning rymmer allvarliga problem. Tillämpningen är för lite flexibel i förhållande till de stora skillnader i karaktär och förutsättningar som kännetecknar statsförvaltningen och dess olika grenar. Vidare kommer den information som myndigheterna är ålagda att lämna till regeringen och Regeringskansliet dåligt till användning, därför att den är detaljerad, omfattande och svåröverskådlig och av begränsad relevans för det politiska beslutsfattandet.

Det sätt på vilket resultatstyrningen i budgetprocessen tillämpas bör därför ses över så att den blir bättre anpassad till de skilda förutsättningar som gäller för olika typer av verksamheter och med hänsyn till de förutsättningar som ges av den politiska processen.

För att regeringen skall få tillfredsställande underlag för överväganden om större resursomfördelningar och för omprövning av verksamheter bör resultatstyrningen i budgetprocessen vidare kompletteras med andra utvärderingsinstrument.

Informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna är ett viktigt komplement till den formella styrningen. Kommissionen pekar på vikten av att rollfördelningen i sådana kontakter är tydlig. I den mån det inte bara handlar om informationsutbyte, utan i praktiken är fråga om styrning av myndigheten, men utan ett formellt regeringsbeslut, bör sådan påverkan utövas på ledningsnivå och kunna dokumenteras.

Med vilken detaljeringsgrad riksdagen och regeringen utformar lagar och andra författningar är också en styrningsfråga. Detaljeringsgraden har minskat inom flera områden, och i stället anger riksdag och regering allmänna mål och riktlinjer för verksamheterna. Sådan s.k. ramlagstiftning ger ökat utrymme för myndigheterna att komplettera lagarna med tillämpningsföreskrifter, vilket i ökad utsträckning har skett under de senaste decennierna. Detta är inte helt problemfritt och riksdagen och regeringen har därför under senare år försökt förenkla och minska antalet regler i samhället. Det har emellertid inte lyckats.

Enligt kommissionen är tillväxten av myndighetsföreskrifter ett centralt förvaltningspolitiskt problem. En utgångspunkt bör vara att lagar och förordningar i största möjliga utsträckning skall kunna tillämpas utan myndighetsföreskrifter. Bemyndiganden att utfärda föreskrifter bör ges bara efter noggrann prövning. Det är en del av vårt demokratiska system

att kompetenta myndigheter och tjänstemän ansvarar för lagtillämpning och verkställighet inom givna ramar.

Prop. 1997/98: 136
Bilaga 1

Kontroll och tillsyn

Resultatstyrningen i budgetprocessen är inte tillräcklig för mer övergripande utvärderingar av olika verksamhetsområden. För detta behöver i större utsträckning anlitas utomstående sakkunskap, som står fri i förhållande till verksamheten i fråga. Det statliga kommittéväsendet bör kunna utnyttjas bättre i sådana sammanhang.

Kommissionen anser vidare att riksdagens roll vad gäller kontroll och utvärdering av förvaltningsverksamheten behöver stärkas, och bli mer oberoende än nu. Kommissionen förordar att man i det utredningsarbete om den statliga revisionen som riksdagen har initierat prövar om det i stället för Riksdagens revisorer bör tillskapas ett helt oberoende revisionsorgan, men under riksdagens huvudmannaskap. Ett sådant organ skulle ges till uppgift att granska hela den statliga förvaltningen, inklusive Regeringskansliet, och hanteringen av de EU-medel som man får ta del av i Sverige.

Regeringen måste självfallet som nu ha tillgång till ett eget revisionsorgan, Riksrevisionsverket, för sin granskning av förvaltningsverksamheten.

Det är ofta oklart vad en tillsynsuppgift innebär och att det råder osäkerhet om hur tillsynen bör bedrivas. Kommissionen förordar att den statliga tillsynsverksamheten blir föremål för en samlad översyn och att frågan om verkningfulla sanktioner särskilt uppmärksammas.

Domstolarna och förvaltningen

I fråga om domstolarna och förvaltningen framhåller kommissionen att domstolskontrollen över förvaltningen är viktig och att rätten att överklaga förvaltningsbeslut hos domstol är central för rättssäkerheten. Kommissionen föreslår att en generell rätt att överklaga förvaltningsbeslut slås fast som en huvudregel. I de fall förvaltningsbeslut anses behöva överprövas av regeringen eller någon annan myndighet får detta regleras särskilt. När rätt till domstolsprövning har slagits fast i allt fler ärenden har beslut fattade av lokala myndigheter ofta överklagats direkt till domstol utan föregående överprövning hos högre myndighet, t.ex. länsstyrelsen. Kommissionen anser att det i en del ärendegrupper vore bättre om en sådan prövning föregick domstolsprövningen.

Ledningsorganisationen i förvaltningsmyndigheter

Kommissionen framhåller att kravet på en tydlig och begriplig ansvarsbild, vilket innefattar en viktig demokratiaspekt, inte är uppfyllt på ett tillfredsställande sätt i verk med lekmannastyrelser. Den förordar att lekmannastyrelser, vilka har ett delat och oklart ansvar, avskaffas. I stället bör lekmannainflytandet i dessa fall utövas av rådgivande organ.

Att intresseorganisationer kommer till tals i myndigheternas arbete är ofrånkomligt och dessutom ändamålsenligt. Detta gäller inte minst i EU-arbetet. Formerna för hur detta bör ske måste variera beroende på ämnet och situationen.

Sedan någon tid har, under en försöksperiod, styrelserna i några myndigheter getts fullt ansvar för verksamheten. Den försöksverksamhet som pågår rymmer betydande oklarheter, och flera frågor återstår att klara ut. Innan försöksverksamheten har utvärderats anser sig kommissionen inte ha underlag för att ta ställning till om och i vilka fall styrelser med fullt ansvar skulle vara en ändamålsenlig ledningsform för vissa myndigheter.

Inom vissa statliga förvaltningsområden är organisationen särskilt komplicerad. Den kan vara decentraliserad, ledningen kan ske på olika nivåer och alla eller några styrelseledamöter kan vara utsedda av kommunala organ. Kommissionen behandlar som ett exempel på ett sådant förvaltningsområde polisväsendet. Enligt kommissionens mening är antalet styrelsenivåer där alltför stort för att motsvara de krav på ansvarsbildning som ställs.

Utnämning av chefer

Utnämningmakten är ett viktigt medel för regeringen för att styra förvaltningsmyndigheterna. Staten behöver en reformerad politik för långsiktig chefsutveckling och chefsförsörjning. Kommissionen anser att det arbete som regeringen har påbörjat med att utveckla rekryteringsförfarandet bör intensifieras. Särskilt pekar kommissionen på vikten av öppenhet vid rekryteringen. Om man i god tid gav till känna att en chefstjänst skall tillsättas, skulle det finnas förutsättningar att bredda sökandekretsen och ge tillfälle till en allmän debatt om valet av chef.

Utnämningen av avdelningschefer och motsvarande är normalt delegerad till myndigheterna. Kommissionen anser att skäl talar för att återta en del av denna delegation. Det skulle markera tjänstens vikt och den utnämndes ansvar inför regeringen. Vidare skulle det ge regeringen möjlighet att ta ett mer samlat grepp om personalpolitiken på chefsnivå, bland annat vad gäller frågor om kompetensutveckling och jämställdhet. Kommissionen föreslår att regeringen i fortsättningen utnämner, utöver verkschefer, deras ställföreträdare och andra överdirektörer samt avdelningschefer som har funktioner som är särskilt viktiga för styrningen av verksamheten.

Offentlighet och insyn

Om offentlighet och insyn påpekar kommissionen att de rättsregler som tillsammans formar den svenska offentlighetsprincipen ofta ger upphov till tolkningsproblem. Förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet, mellan svenska regler och EU-regler och mellan allmänna handlingars offentlighet och datalagens regler om integritetsskydd kan vara svårt att förstå. Det finns stora kunskapsluckor om dessa frågor inom statsförvaltningen. Utbildning och fortlöpande diskussion om

offentlighetsprincipens tillämpning är av stor vikt och bör ingå i utbildningen av statstjänstemän.

Omständigheter som kan urholka offentlighet och insyn är utöver dålig kunskap om offentlighetsprincipen bland annat förvaltningens tendens till slutenhet, medlemskapet i EU och användningen av modern informationsteknik.

Kommissionen förutsätter att regeringen verkar för att den svenska traditionen av insyn och öppenhet bevaras i samband med den europeiska integrationen och instämmer i Datalagskommitténs uppfattning att en ny lagstiftning i enlighet med EG-direktivet om skydd för personuppgifter inte får inkräkta på offentlighetsprincipen eller tryck- och yttrandefriheten.

Också med den nya informationstekniken måste den offentliga verksamheten vara öppen för medborgarna och massmedierna på ett sådant sätt att de kan inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning. I enlighet med Datalagskommitténs förslag bör offentlighetsprincipen utvidgas till en rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form.

En central funktion inom statsförvaltningen bör ha till uppgift att bevaka informationsteknikens utveckling och dess möjligheter och hot. Den bör hjälpa myndigheterna med bland annat arkivsystem och rutiner för elektronisk ärendehandläggning.

Regeringskansliet

Vad gäller Regeringskansliets ledning av förvaltningspolitiken anser kommissionen att det finns vissa brister och pekar på de frågor som bör tillmätas störst vikt i det förvaltningspolitiska arbetet.

De viktigaste övergripande förvaltningspolitiska frågor som bör hanteras inom Regeringskansliet är enligt kommissionens uppfattning följande:

- * Generella frågor om statsförvaltningens uppgifter samt om dess organisering och styrning.
- * Centrala utvärderingsuppgifter och frågor om hur utvärderingsverksamheten kan förbättras.
- * Personalpolitiska frågor, exempelvis förvaltningsutbildning, chefsutveckling och chefsurval.
- * Organisering, samordning och strategiskt tänkande när det gäller EU-arbetet.
- * Lärande om och bevakning av förvaltningspolitiska frågor, såväl nationellt som internationellt.
- * Forskningsanknytning av det förvaltningspolitiska arbetet.

Det är angeläget att det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet drivs med kraft och konsekvens. Frågor om den förvaltningspolitiska ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet anser kommissionen lämpligen bör beredas av den sittande regeringen och dess kansli. I sådana frågor för den därför inte fram några konkreta förslag, men redovisar vissa bedömningar och vissa diskussioner som har förts inom kommissionen. När det gäller de olika departementen hävdar kommissionen att det behövs en rådgivande funktion i form av en hög tjänsteman nära departementsledningen som representerar god kunskap om förvaltningen och som kan stå för erfarenhet och kontinuitet, både internt inom departementet och gentemot de underställda myndigheterna.

Statstjänstemännens ställning och ansvar

Den statliga verksamhetens fragmentering verkar också upplösande på statstjänstemannarollen. Det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt om att medborgarna är deras uppdragsgivare, att de finansieras med allmänna medel, att de är redovisningsskyldiga inför det allmänna och att de är skyldiga att behandla alla medborgare lika. Allmänintresset skall vara styrande.

Det vore enligt kommissionen inte meningsfullt att försöka formulera en särskild etisk kod för statstjänstemännen. Det centrala är att förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen lever i medvetandet och diskussionen. Värderingar och förhållningssätt som är centrala för den statliga verksamheten, såsom saklighet, objektivitet, rättssäkerhet och lojalitet mot överordnade mål bör stärkas. I utbildningen av statstjänstemän bör detta vara en huvuduppgift.

Kommissionen behandlar tjänsteansvaret för offentligt anställda med utgångspunkt i att det som ter sig typiskt för de olika sidorna av det statliga anställningsförhållandet skall renodlas. Det som kan ses som ett internt avtal behålls som en arbetsrättslig reglering. De speciella förhållanden som kan anses knutna till de offentligrättsliga uppgifterna får vara utgångspunkt för en särreglering, som markerar vikten av dessa uppgifter. Det straffrättsliga ansvaret som är avgränsat till myndighetsutövning bör behållas.

En ny särskild reglering, vid sidan av tjänsteansvaret, av den offentliga tjänsten bör enligt kommissionen utredas. Personkretsen skulle vara vidare än i lagen om offentlig anställning (LOA). Grundläggande krav på de offentligt verksamma kan slås fast i en lag om offentlig tjänst, som utgår från regeringsformens och förvaltningslagens syn på förhållandet mellan den offentliga förvaltningen och enskilda.

Utbildning för statstjänst

Regeringen ansvarar ytterst för att statstjänstemännen är medvetna om de värderingar och förhållningssätt som är centrala för den statliga verksamheten, liksom för att det finns en god överblick över statsförvaltningens kompetensbehov, över behovet av utbildning och över det befintliga utbildningsutbudet.

Kommissionen föreslår att regeringen, för att kunna ha ett reguljärt och kontinuerligt samråd med utbildnings- och forskningsväsendet, till-sätter en förvaltningsakademi sammansatt av företrädare för högre utbildning och forskning samt av företrädare för Regeringskansliet och myndigheter och andra organ under regeringen. Forskningsanknytningen är viktig för att förstärka den tärande funktionen i förvaltningspolitiken. Akademin skall vidare fungera som ett forum för erfarenhetsutbyte mellan forskare och praktiker.

Kommissionen noterar att det finns tendenser till likformighet i den förvaltningspolitiska diskussionen och därför ett behov av ett mer kritiskt prövande och öppet förhållningssätt. Detta motiverar att miljöer skapas där dels förvaltningsmyndigheter kan utbyta erfarenheter om till exempel styrning, utvärdering och internationalisering, dels forskare kan möta förvaltningsmyndigheter, kommittéer och enskilda tjänstemän med in-tresse för förvaltningspolitiska frågor.

Kommissionen framhåller betydelsen av en kvalificerad forskning om förvaltningspolitiska frågor. Forskningen bör kunna medverka till en systematisk kunskapsuppbyggnad som kan ligga till grund för för-valtningspolitiken. Kommissionen pekar härvid på vikten av att ta tillvara internationella erfarenheter som finns tillgängliga hos bland annat EU och OECD.

Efter remiss har yttranden över betänkandet I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57) avgetts av:

Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rättshjälpsmyndigheten, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Inspektionen för strategiska produkter, Försvarets materielverk, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Totalförsvarets pliktverk, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Rättsmedicinalverket, Folkhälsoinstitutet, Statens institutionsstyrelse, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Socialvetenskapliga forskningsrådet, Alkoholinspektionen, Post- och telestyrelsen, Statens järnvägar, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Statens haverikommission, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Kammarkollegiet, Riksgäldskontoret, Statskontoret, Tullverket, Statens fastighetsverk, Statens lokalför-sörjningsverk, Statistiska centralbyrån, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Konjunkturinstitutet, Arbetsgivarverket, Nämnden för statliga förnyelsefonder, Statens löne- och pensionsverk, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Statens skolverk, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, Forskningsrådsnämnden, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Rådet för forsknings- och utvecklingssamarbete mellan Sverige och EU, Centrala studiestödsnämnden, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Högskolan i Örebro, Linöpings universitet, Lunds universitet, Högskolan i Växjö, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Mithögskolan, Handelshögskolan i Stockholm, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet, Arbetarskyddsstyrelsen, Rådet för arbetslivsforskning, Arbetsdomstolen, Jämställdhetsombudsmannen, Statens kulturråd, Riksarkivet, Riksantikvarie-ämbetet, Radio- och TV-verket, Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Skogsstyrelsen, Patent- och registreringsverket, Kommerskollegium, samtliga länsstyrelser, Boverket, Lantmäteriverket, Konsumentverket, Ungdomsstyrelsen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Statens naturvårdsverk, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Staten kärnkraftinspektion (SKI), Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Riksdagens revisorer, Malmö kommun, Linköpings kommun, Bergs kommun, Kiruna kommun, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Advokat-samfund, Företagarnas Riksorganisation, Föreningen Auktoriserade Revisorer, SACO, Tjänstemännens centralorganisation, SACO, SEKO, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska journalistförbundet, Föreningen Grävande Journalister.

På eget initiativ har Tore Edin, Klas Bergenstråhle och de fackliga organisationerna vid Statens kulturråd yttrat sig.

Remissyttranden över betänkandet Effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130) har avgetts av:

Prop. 1997/98: 136
Bilaga 3

Arbetsmarknadsstyrelsen, Banverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Luftfartsverket, Rikspolisstyrelsen, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Verket för högskoleservice, Nämnden för offentlig upphandling, Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Vägverket, Naturvårdsverket, Statens järnvägar, Kommerskollegium, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsrätten i Stockholm, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Riksskatteverket, Statens löne- och pensionsverk, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Industriförbundet, Svenska Däckföreningen, Samhall AB, Umeå universitets datacentral (UMDAC), Sjukvårdens upphandlingsbolag (SUB), Svensk Handel.

Högsta domstolen, Regeringsrätten, Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Malmö tingsrätt, Domstolsverket, Rättshjälpsmyndigheten, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA), Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Vägverket, Kammarkollegiet, Finansinspektionen, Riksskatteverket, Konjunkturinstitutet, Arbetsgivarverket, Statens löne- och pensionsverk, Riksrevisionsverket, Uppsala universitet, Statens skolverk, Högskoleverket, Statens jordbruksverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Tal- och punktskriftsbiblioteket, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Boverket, Statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Länsstyrelserna i Stockholms län och Jämtlands län, Lagrådet, Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, Registernämnden, Kriminalvårdsnämnden, Fideikommissnämnden, Gentekniknämnden, Arbetsgruppen för att förbereda EU:s rekrytering av svenska medborgare, Fartygsuttagningssamfundet, Statens haverikommission, Nämnden för personalvård för totalförsvarspliktiga, Försvarets underrättelsenämnd, Riksvärderingsnämnden, Överklagandenämnden för totalförsvaret, Styrelsen för provinsialläkarfonden, Samarbetsnämnden för fördelning av statsbidrag till vissa nykterhetsorganisationer m.fl. Statens institut för särskilt utbildningsstöd, Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, Socialvetenskapliga forskningsrådet, Alkohol-sortimentsnämnden, Rederinämnden, IT-kommissionen (SB 1995:01), Statens person- och adressregisternämnd (SPAR-nämnden), Expertgruppen (B 1981:03) för studier i offentlig ekonomi (ESO), Skatterättsnämnden, Ekonomiska rådet, Harpsundsnämnden, Nämnden för statliga förnyelsefonder, Bokföringsnämnden, Insättningsgarantinämnden, Skolväsendets överklagandenämnd, Medicinska forskningsrådet, Sameskolstyrelsen, Centrala försöksdjursnämnden, Styrelsen för samefonden, Statens konstråd, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Svenskt biografiskt lexikon, Presstödsnämnden, Kyrkofondens styrelse, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Revisorsnämnden, Oljekrisnämnden, Stadsmiljörådet, Fastighetsmäklarnämnden, Röda korset, Trygghetsstiftelsen, Turistdelegationen, Skiljenämnden för grupplivfrågor, Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden, Nämnden för RH-anpassad utbildning, Högskolans avskiljandenämnd, Granskningsnämnden för Radio och TV, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar.

Motiv för det offentliga åtagandet

Utredningen har funnit att det allmänna motivet för det offentliga åtagandet i fråga om grunddata är att långsiktigt säkerställa att samhällets basinformation tillgängliggörs för breda grupper av användare i förvaltningen och samhället i övrigt till rimliga kostnader.

Grunddata, grunddatamyndigheter och reglering

Grunddata är enligt utredningens definition uppgifter som

- identifierar fysisk eller juridisk person eller egendom eller utgör geografisk lägeskomponent,
- äger beständighet i tiden och
- har en bred användning och därför efterfrågas allmänt

För att tillgodose kraven på ökad tillgänglighet föreslår utredningen att några myndigheter ges ett produktions- och kvalitetsansvar för grunddata nämligen

- Riksskatteverket med ansvar för befolkningsuppgifter,
- Patent- och registreringsverket med ansvar för företags- och näringsuppgifter och
- Lantmäteriverket med ansvar för landskaps- och fastighetsinformation.

Utredningen föreslår att kriterierna för grunddata och hur de klassificeras skall fastställas i lag. Detsamma gäller grundläggande ansvar och skyldigheter för grunddatamyndigheterna i fråga om tillgänglighet, information och åtkomst, tillhandahållande, uppgiftslämnande och informationens kvalitet.

Ett styr- och samordningsorgan

Utredningen föreslår att en särskild styr- och samordningsverksamhet i myndighetsform skapas genom Nämnden för utveckling av samhällets grunddata. Det övergripande målet för nämndens verksamhet skall vara att utveckla en effektiv och säker informationsförsörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt. Nämnden föreslås bli huvudman för det statliga personadressregistret (SPAR) och överta SPAR-nämndens uppgifter.

För att möta kraven på samhällelig insyn och inflytande i verksamheten föreslås företrädare från riksdag, kommunerna och näringslivet ingå i nämnden. Deltagande myndigheter ges inflytande och ansvar via medverkan i ett kvalitetsråd och ett teknikråd. Nämndens verksamhet föreslås finansieras via ökade intäkter från verksamheten med SPAR.

Utredningen har funnit att det krävs en kontinuerlig beredning av en rad stora frågor gällande samhällets försörjning av digital basinformation och att de sektors- och departementsövergripande frågorna har stor betydelse för förvaltningens och informationssamhällets utveckling. Mot den bakgrunden föreslås en interdepartemental beredningsprocess för digital basinformation med Finansdepartementet som sammanhållande.

Uppgiftslämnandet

Utredningen anser att alla förenklingar för företagen när det gäller att lämna uppgifter till myndigheterna är värdefulla för samhället som helhet. Målet bör vara att företagen endast skall lämna en och samma uppgift en gång. Nämnden för utveckling av samhällets grunddata föreslås få vissa uppgifter att bevaka och följa upp nödvändiga förenklingar av uppgiftslämnandet.

Prissättnings- och finansieringsfrågor

En generell prissättningsprincip föreslås för alla typer av avgiftsbelagda informationsuttag som görs från en statlig myndighet och ett nytt angreppssätt för finansiering av fortsatta satsningar på elektronisk informationsförsörjning utvecklas.

Samspelet mellan stat och kommun

En samlad syn på IT-användningen i den offentliga sektorn innebär att staten har ett övergripande ansvar och att kommunerna inom sin sektor har ett delansvar för vissa grundläggande data. För framtida digitaliseringsprojekt föreslår utredningen en särskild prövning av kostnaderna i förhållande till nyttan. Kommunerna bör därvid åta sig viss del av uppgiftsinsamling och ajourhållning samtidigt som staten i någon form gottskriver kommunerna för kostnader som överstiger kommunernas egen nytta.

Efter remiss har yttranden över betänkande Grunddata – i
samhällets tjänst (SOU 1997:146) avgetts av:

Prop. 1997/98: 136
Bilaga 6

Riksdagens ombudsmän, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Datainspektionen, Överstyrelsen för civil beredskap, Riksförsäkringsverket, Spri, Vägverket, Kommunikationsforskningsberedningen, Sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Posten AB, Telia AB, Statskontoret, Statens person- och adressregisternämnd, Generaltullstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Verket för högskoleservice, Kungliga biblioteket, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Centrala studiestödsnämnden, Stockholms universitet, Lunds universitet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksarkivet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Svenska rymdaktiebolaget, Boverket, Lantmäteriverket, Konsumentverket, Statens naturvårdsverk, Stockholms stad, Göteborgs stad, Falkenbergs kommun, Gävle kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska journalistförbundet, Svenska bankföreningen, Bonnierföretagen AB, Dataföreningen i Sverige, Sema Group InfoData AB, Småföretagsdelegationen, Swedish Direct Marketing Association, Tele 2, Utvecklingsrådet för landskapsinormaion, Försvarsmakten, Räddningsverket, Banverket, Luftfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, IT-kommissionen, Statens jordbruksverk, Statens bostadskreditnämnd, Föreningen för samhällsplanering, Näringslivets nämnd för regelgranskning. På eget initiativ har Rune Olsson, ST Lantmäteri och Dun & Bradstreet yttrat sig.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § För de ändamål som anges i 3 § skall det med hjälp av automatiserad behandling föras ett statligt personadressregister (SPAR). Registret får användas av myndigheter och enskilda.

2 § När personuppgifter behandlas i SPAR gäller personuppgiftslagen (1998:000), om inte avvikande bestämmelser meddelas i denna lag. De begrepp som används i denna lag har samma betydelse som i personuppgiftslagen.

Registerändamål

3 § Uppgifterna i SPAR får behandlas för att

1. aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter,
2. ta ut uppgifter om namn och adress genom urvalsdragning för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller därmed jämförlig verksamhet.

Registerinnehåll

4 § SPAR får innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet. För sådana personer får följande anges:

1. namn,
2. personnummer,
3. adress,
4. folkbokföringsort,
5. födelsehemort,
6. svenskt medborgarskap,
7. make eller vårdnadshavare,
8. avregistrering från folkbokföringen på grund av dödsfall, med angivande av tidpunkt, eller avregistrering av annan anledning,
9. summan av taxerad förvärvsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst noll kronor,
10. beskattningsbar förmögenhet,
11. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet),
12. taxeringsvärde för småhusenhet.

På begäran av en registrerad skall det i SPAR också anges att uppgifter om denne inte får behandlas vid urvalsdragningar enligt 3 § 2.

5 § Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1-8 hämtas in från aviseringsregistret enligt lagen (1995:743) om aviseringsregister. Övriga uppgifter som avses i 4 § första stycket hämtas in från register för inkomsttaxering och fastighetstaxering. Prop. 1997/98: 136 Bilaga 7

Utlämnande av uppgifter

6 § En enskild som begär att en myndighet skall lämna ut personuppgifter för ändamål som avses i 3 § skall hänvisas till SPAR, om inte annat föreskrivs i lag eller förordning.

Uppgifter från register för inkomsttaxering och fastighetstaxering får i elektronisk form endast lämnas ut till polismyndigheter och tullmyndigheter.

7 § Regeringen får föreskriva om ytterligare begränsningar när det gäller utlämnande av uppgifter i elektronisk form.

Sökbegrepp

8 § Regeringen får föreskriva om begränsningar i sökbegreppen i SPAR.

Rättelse och skadestånd

9 § Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:000) om rättelse och skadestånd gäller även vid behandling av personuppgifter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 24 oktober 1998.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1998-03-04

Närvarande: f.d. justitierådet Per Jermsten, regeringsrådet
Sigvard Holstad, justitierådet Ingegerd Westlander.

Enligt en lagrådsremiss den 19 februari 1998 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om det statliga personadressregistret,
2. lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn
Rickard Sahlsten.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslag till lag om statliga personadressregistret

4 §

I paragrafens andra stycke föreskrivs att det på begäran av en registrerad i SPAR skall anges att uppgifter om denne inte får behandlas vid urvalsdragningar enligt 3 § 2. Bestämmelsen är avsedd att komma i stället för vad som nu sägs i 27 § andra meningen datalagen (1973:289). Där stadgas att till uppgifterna i SPAR får fogas anteckning om att en enskild person inte önskar adresserad direktreklam.

Enligt 3 § 2 i förevarande förslag får uppgifter om namn och adress tas ut genom urvalsdragning "för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet". Denna punkt har sin motsvarighet i 26 § 3 datalagen, i vilken det dock inte anges för vilka ändamål urvalsdragning får ske.

Det har under föredragningen inför Lagrådet upplysts, att beskrivningen av de i 3 § 2 angivna ändamålen för urvalsdragning utformats mot bakgrund av hur den nuvarande regeln i 26 § 3 datalagen tillämpats.

Enligt Lagrådets mening finns till en början anledning notera, att det föreslagna andra stycket i förevarande paragraf tillkommit efter remissbehandlingen av Grunddatabasutredningens lagförslag. Detta förslag innehöll i 2 § en bestämmelse efter förebild från 27 § andra meningen datalagen. I förhållande därtill har således den ändringen vidtagits att regeln inte bara gjorts tvingande utan också avses omfatta alla förekommande urvalsdragningar.

Det kan enligt Lagrådets uppfattning ifrågasättas om en enskild på nu föreslaget sätt, utan föregående remissbehandling, bör ges möjlighet hindra att han i fortsättningen kan nås av utskick som innehåller sam-

hällsinformation eller har ett opinionsbildande syfte. Enligt Lagrådets mening bör därför övervägas om inte den aktuella bestämmelsen lämpligen bör begränsas till att avse endast urvalsdragningar för direktreklam. En sådan ordning kan åstadkommas genom att den föreslagna lagtexten avslutas med orden "för direktreklam".

6 §

Enligt första stycket i paragrafen skall en enskild som begär att en myndighet skall lämna ut personuppgifter för ändamål som avses i 3 § hänvisas till SPAR, om inte annat föreskrivs i lag eller förordning.

Av den allmänna motiveringen framgår att SPAR ursprungligen var avsett att betjäna såväl den offentliga som den enskilda sektorn men att det genom tillkomsten av aviseringsregistret, som främst är avsett att användas av myndigheter, alltmer fått uppgiften att tillgodose det behov som finns på den privata marknaden. Enligt författningskommentaren bör bestämmelsen i 6 § första stycket därför endast gälla enskilda sökande, varmed avses inte bara enskilda personer utan även andra enskilda såsom företag, organisationer, partier, intressentföreningar och forskare.

Det har under föredragningen inför Lagrådet upplysts att någon hänvisning till annat register i lag eller förordning f.n. inte finns men att tanken är att hänvisning i vissa fall skall kunna ske till aviseringsregistret.

Mot bakgrund av det anförda anser Lagrådet att bestämmelsen bör få följande lydelse: "Myndighet som får en begäran om att lämna ut personuppgifter för ändamål som avses i 3 § skall hänvisa den sökande till SPAR eller, i förekommande fall, till aviseringsregistret".

I andra stycket finns en föreskrift som begränsar möjligheten att i elektronisk form lämna ut uppgifter från register för inkomsttaxering och fastighetstaxering. I 7 § finns en bestämmelse som bemyndigar regeringen att föreskriva ytterligare begränsningar när det gäller utlämnande i elektronisk form. Enligt Lagrådets mening vinner regleringen i överskådlighet om de båda bestämmelserna förs samman i 7 §. I så fall bör bestämmelsen i andra stycket i förevarande paragraf utgöra 7 § första stycket och bestämmelsen med bemyndigandet 7 § andra stycket.

9 §

I paragrafen föreskrivs att bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:000) om rättelse och skadestånd gäller även vid behandling av personuppgifter enligt förevarande lag.

Lagrådet har ingen invändning mot den avsedda sakliga innebörden. Det kan emellertid ifrågasättas om den föreslagna bestämmelsen behövs. Redan i 2 § första meningen föreskrivs som huvudregel att personuppgiftslagen skall tillämpas när personuppgifter behandlas i SPAR. Enligt Lagrådets mening hindrar inte avfattningen av bestämmelserna i personuppgiftslagen angående rättelse och skadestånd att de tillämpas när fråga är om behandling av personuppgifter i SPAR.

Förslag till lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister.

6 §

Andra stycket första meningen i paragrafen, som nu gäller myndighets rätt till terminalåtkomst, föreslås få en ny lydelse som avses klargöra att även annan än myndighet i vissa fall kan medges att få använda aviseringsregistret genom terminalåtkomst.

Enligt Lagrådets uppfattning skulle avsikten bakom den föreslagna ändringen komma till tydligare och bättre uttryck om första meningen i stycket bibehålls i oförändrat skick samt andra meningen ges följande lydelse. "Regeringen får föreskriva om terminalåtkomst även för annan än myndighet eller om sådan åtkomst till annan uppgift i registret än som nyss sagts."

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros,

Föredragande: Erik Åsbrink

Regeringen beslutar proposition Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om det statliga personadressregistret	7 och 8 §§	
